

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
KAROLINE MORAES COSTA

**A SECURITIZAÇÃO DO NARCOTRÁFICO NO BRASIL: A EXCEPCIONAL
LEGITIMAÇÃO DO COMBATE MILITARIZADO**

GOIÂNIA
2015

KAROLINE MORAES COSTA

**A SECURITIZAÇÃO DO NARCOTRÁFICO NO BRASIL: A EXCEPCIONAL
LEGITIMAÇÃO DO COMBATE MILITARIZADO**

Trabalho de Conclusão para obtenção do diploma
de graduação em Relações Internacionais pela
Pontifícia Universidade Católica de Goiás,
apresentado em 15 de dezembro de 2015.

GOIÂNIA
2015

Dedico este trabalho a minha mãe, Cristiane, por ter se dedicado à minha educação, me apresentado ao mundo das Relações Internacionais, e apoiado incondicionalmente todas as minhas decisões.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e irmão pelo apoio e incentivo aos estudos e demais atividades relacionadas à Universidade.

Aos meus colegas pela companhia durante os últimos quatro anos, em especial à Laura Yoshida e Guilherme Carvalho, que compartilharam comigo a paixão e as angústias da pesquisa e da vida acadêmica.

À minha família pelo carinho e suporte aos meus objetivos.

Aos professores da PUC Goiás, por me inspirarem e mostrarem o caminho que quero seguir.

Ao meu orientador, por ajudar a transformar uma ideia em um projeto, e um projeto em uma monografia, e pela dedicação, paciência e respeito ao meu tempo e limites.

RESUMO

O Brasil se predispõe a empregar as Forças Armadas no combate às drogas a partir de 1999. O propósito desse emprego é assegurar a inviolabilidade das fronteiras e a soberania nacional. A presente pesquisa busca analisar como esse uso configurou um processo de securitização do narcotráfico no país. Parte-se da hipótese de que esse processo se deu por iniciativa autônoma nacional, por meio das mudanças legais que legitimaram esse uso. Utiliza-se como referencial teórico o conceito de securitização (Buzan *et al.*, 1998). De acordo com as análises feitas sobre o período entre 1999 e 2011, identifica-se os quatro elementos deste processo no Brasil: o narcotráfico como ameaça; a soberania na região de fronteiras como objeto de referência da ameaça; os Poderes Executivo e Legislativo como atores securitizadores da ameaça; e o Congresso Nacional como audiência legitimadora do discurso de securitização. Assim, a pesquisa aponta como medida securitizadora do narcotráfico no Brasil o envolvimento das Forças Armadas no combate.

Palavras-chave: Narcotráfico. Forças Armadas. Securitização. Fronteira brasileira. Soberania nacional.

ABSTRACT

Brazil was prepared to employ its military forces in the drug combat since 1999. The purpose of this use was to ensure national sovereignty and the inviolability of borders. This research seeks to analyze how the use of the military set up a securitization process of drug trafficking in the Country. Its main hypothesis is that this initiative was autonomous, triggered by the legal changes that legitimized the use of the Armed Forces in this case. The research's theoretical bias is securitization theory (Buzan et al., 1998). According to the analysis carried out about the period between 1999 and 2011, it is possible to identify four elements of this process in Brazil: drug trafficking as a threat; sovereignty in the border zone as the reference object of the threat; the Executive and Legislative branches as securitizing actors of the threat; and the National Congress as legitimizing audience of the securitization speech. Therefore, this research points as the securitizing measure taken by Brazil towards drug trafficking the enablement of the use of the Armed Forces in its combat.

Keywords: Drug trafficking; Armed Forces; Securitization; Brazilian borders; National sovereignty.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quadro de Apreensão de Drogas pela Polícia Federal (1998 – 2002).....	25
Tabela 2 – Resultados da Operação Ágata (até a 6ª Edição).....	35
Tabela 3 – Resultados da Operação Sentinela (jun. 2011 – nov. 2012).....	36
Tabela 4 – Quadro-resumo das leis sobre o uso das FAs contra o narcotráfico.....	44

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	DEBATE SOBRE SEGURANÇA NO PÓS-GUERRA FRIA.....	11
2.1	Securitização: a construção social e intersubjetiva da ameaça	13
2.2	“Novas ameaças”: a redescoberta de antigos problemas.....	16
2.2.1	O narcotráfico nas Américas	19
3	O NARCOTRÁFICO NO BRASIL: AS IMPLICAÇÕES LEGAIS DESTA “NOVA AMEAÇA” (1999 – 2011).....	24
3.1	Percepção da ameaça em nível nacional.....	24
3.2	O emprego das Forças Armadas no combate	28
3.2.1	Segurança Pública e Defesa Nacional: um problema, agendas distintas.....	33
3.3	Amazônia: prioridade da defesa nacional	34
4	SECURITIZAÇÃO DO NARCOTRÁFICO NO BRASIL	38
4.1	A ameaça do narcotráfico e a violação da integridade soberana e territorial do Brasil	38
4.2	Identificação do ator securitizante e audiência legitimadora	41
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	46
	REFERÊNCIAS	48

1 INTRODUÇÃO

Com o fim do conflito bipolar no final da década de 1980, novos temas passaram a ser interpretados como questões de segurança internacional. Guerras civis, disputas étnicas, meio ambiente, terrorismo, crime organizado transnacional, entre outras temas antes negligenciados pelas principais potências mundiais e os Estados, de maneira geral, passaram a ser percebidos como questões de segurança. Em decorrência disso, estudos sobre esses temas, que passariam a ser denominados “novas ameaças”, e novas contribuições teóricas sobre a expansão da agenda de segurança compuseram parte significativa dos debates em Relações Internacionais no final do século XX.

O narcotráfico transnacional, objeto de estudo da presente pesquisa, é um dos temas a ganhar relevância neste período, em especial no continente americano. À medida que as drogas eram vistas pelos Estados Unidos como inimigas da democracia, do bem estar social e consequentemente, da segurança nacional, iniciativas de combate ostensivo ao tráfico se tornaram parte permanente da pauta de segurança no hemisfério. No Brasil, o problema do narcotráfico alcançou maiores proporções no final da década de 1990, quando os índices apontavam para um aumento significativo não somente do tráfico que utilizava o território nacional como rota para outros países, como também do consumo de drogas pelos brasileiros. A Junta Internacional de Fiscalização de Estupefacientes (JIFE, em inglês *International Narcotics Control Board*) constatou esse aumento em seu relatório anual de 1999, com base na comparação dos dados fornecidos pelas emergências dos hospitais no Brasil nos anos anteriores. Além disso, o relatório também apontava predisposição do governo federal para alterar a maneira de lidar com este problema (JIFE, 1999).

As drogas, provenientes de países vizinhos como Colômbia, Peru e Venezuela (PROCÓPIO; VAZ, 1997), adentravam ao país através de suas fronteiras pouco monitoradas, e muitos grupos traficantes estabeleciam suas bases de operação logística nas regiões isoladas da Amazônia. Havia uma violação da soberania e do território nacionais, atribuídos à falta de controle do Estados sobre aquelas regiões. Nesse sentido, é possível afirmar que havia uma ameaça a esses valores essenciais do Estado? A presente pesquisa busca analisar se o modo como as mudanças no combate ao narcotráfico iniciadas em 1999 compuseram um processo de securitização do tema no Brasil.

A securitização é uma das teorias mais bem fundamentadas para o estudo das novas dinâmicas de segurança no pós-Guerra Fria. Barry Buzan e Ole Wæver (1998), principais autores da Escola de Copenhague, desenvolveram o conceito para ilustrar o processo pelo qual

um tema escala da agenda politizada normal de um ator para a agenda especial de segurança, quando identificado como uma possível ameaça. Para os autores, apesar de geralmente concernir o nível de análise estatal, segurança pode dizer respeito a outros níveis, desde o individual até o global, além de se ter como referência não somente os temas militares clássicos, mas incluir questões políticas, econômicas e ambientais e sociais como possíveis objetos de referência das ameaças.

Para que uma questão seja securitizada por um ator, este deve identificá-la como ameaça existencial a um objeto de referência, e caracterizá-la como tal em seu discurso. Então, uma audiência legitimamente constituída deverá acatar tal discurso para que o tema seja efetivamente elevado à agenda emergencial de segurança, e assim, o ator possa empreender as medidas necessárias – e muitas vezes exageradas – para combater tal ameaça.

Parte-se da hipótese de que a securitização do narcotráfico no Brasil tenha acontecido por decisão autônoma do país, independente das pressões externas antes existentes. O meio utilizado para introduzir esse processo foi a revisão das legislações que versavam sobre o preparo e uso das Forças Armadas, permitindo que elas atuassem na repressão ao tráfico. O combate às drogas fora, até antes de 1999, um tema politizado no Brasil, fazendo parte da agenda de segurança pública. Entretanto, quando o país se dispõe a empregar as Forças Armadas, cuja missão precípua é a defesa nacional, na repressão ao tráfico, este tema se torna simultaneamente uma questão de defesa nacional. Este estudo é justificado porque o uso das Forças Armadas em questões de defesa nacional é entendido como uma exceção na literatura sobre segurança. Saint-Pierre e Donadelli (2014) argumentam que as Forças Armadas apresentam respostas imediatas e deixam uma sensação de segurança quando empregadas em questões internas ao Estado. Porém, o uso demasiado desse artifício em desarticulação com outras políticas públicas não é eficiente.

O Brasil prevê esse uso por meio do mecanismo de garantia da lei e da ordem (GLO), estabelecido pela Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 e regulamentado pelo Decreto nº 3.897 de 24 de agosto de 2001. Até o ano de 2010 outras duas leis revisam a primeira e concedem maior poder e possibilidade para a atuação das Forças Armadas em GLO. Em 2011, o governo federal estabelece o Plano Estratégico de Fronteiras, uma operação permanente de repressão ao tráfico e outros crimes transnacionais na faixa de fronteira do Brasil, a fim de assegurar o controle do território nacional e inextinguibilidade da soberania do país.

Esta pesquisa se reserva a analisar como se deu o processo de securitização do narcotráfico no Brasil durante o período histórico supracitado (1999 a 2011). Estes doze anos compreendem a identificação do crescente problema das drogas no país e urgência de se revisar

a legislação nacional, a fim de possibilitar o emprego das Forças Armadas em seu combate. O trabalho foi dividido de forma a oferecer um contexto teórico e histórico para investigação dessa hipótese. No primeiro capítulo, contextualiza-se a abertura da agenda de segurança para novos temas, assim como a emergência da teoria da securitização para explicá-los. O segundo capítulo expõe um estudo sobre o histórico da questão do narcotráfico no Brasil, demonstrando a evolução do tema e as implicações das medidas empreendidas pelo governo para combatê-lo. Por fim, o terceiro capítulo analisa as mudanças legais relativas ao uso das Forças Armadas no combate ao narcotráfico, a fim de constatar o processo de securitização, identificando na tramitação dessas leis quais são os elementos fundamentais deste processo em nível nacional – ameaça, objeto de referência, ator securitizador e audiência legitimadora.

2 DEBATE SOBRE SEGURANÇA NO PÓS-GUERRA FRIA

Os Estudos de Segurança são um dos principais temas na academia em Relações Internacionais. Isso acontece por se tratar não somente de uma linha de pesquisa clássica dos estudos sobre guerra, poder e política, mas também em razão da expansão da agenda de segurança à medida que a percepção sobre outros atores e problemas no sistema internacional é constatada. Lipschutz (1995) aponta que uma das razões para a abertura da agenda está relacionada à amenização das tensões da Guerra Fria. Nesse sentido, o autor argumenta que “o desaparecimento das contingências associadas à bipolaridade nuclear permitiu a re-emergência de outras ‘estruturas históricas’ [...], introduzindo desse modo altos níveis de incertezas a partes do mundo que, por décadas, pareciam estáveis” (LIPSCHUTZ, 1995, p.4, tradução do autor)¹. Assim, os Estados puderam voltar sua atenção para problemas que remanesciam em segundo plano e novos fatos passaram a ser interpretados como objetos do campo da segurança.

Na esfera teórica, propostas alternativas debatiam uma abertura da agenda de segurança mesmo antes da queda do Muro de Berlim. Conforme os atores e pensadores das Relações Internacionais tornavam-se cientes de que novos desafios e ameaças não poderiam ser contidos na dinâmica tradicional de segurança nacional (RENNER, 2005), despontava uma tentativa de redefinir o conceito de segurança. Buzan (1983) apontou a dificuldade em se repensar um conceito “subdesenvolvido”, visto que não havia um prévio debate conceitual sobre segurança, a não ser os estudos empíricos sobre problemas de segurança, oriundos dos Estudos Estratégicos, cujo foco era as questões militares.

Baldwin (1997) também destacou a falha de algumas tentativas de redefinir o conceito. Primeiramente, porque alguns desses ensaios² não partiam de um conceito de segurança. O autor defende que estas abordagens, inclusive a de Buzan (1983), desmereciam o conceito de “segurança nacional” desenvolvido por Wolfers em 1952, que destacava uma ambiguidade. “As definições de Wolfers (1952) referem-se não somente ao conceito de segurança nacional como objetivo político do Estado, mas também, como o meio para alcançá-la [a segurança nacional] pelas políticas de segurança nacional” (BALDWIN, 1997, p.6, tradução do autor)³. E, em segundo lugar, as tentativas de redefinição trabalhavam principalmente no sentido de justificar

¹ No original: “the disappearance of the constraints associated with nuclear bipolarity have allowed other “historical structures” [...] to resurface, thereby introducing high levels of uncertainty into parts of the world that, for decades, seemed quite fixed and stable.”

² Por exemplo: Buzan, 1983; Mathews, 1989; Thomas, 1987; Ullman, 1983.

³ No original: “[...] the concept of national security as a policy objective but also to the means for its pursuit, i.e., the national security policy.”

a emergência de novos temas como objeto de referência da segurança com base em observações empíricas, em vez de propor uma reformulação conceitual propriamente dita (BALDWIN, 1997). Neste sentido, os autores expansionistas previamente referidos acabam ampliando o conhecimento que se tinha sobre segurança nacional, visto que tradicionalmente o objeto de referência da segurança são os Estados (BALDWIN, 1997; LIPSCHUTZ, 1995; WAEVER, 1995). Esses autores visavam incluir não somente problemas militares entre as questões de segurança, mas também econômicos, ambientais, sociais e humanitários, em oposição à tradição dos Estudos Estratégicos, que focavam nas dinâmicas estatais e nas ameaças militares (BUZAN; HANSEN, 2012).

O debate sobre a abertura da agenda de segurança convergia em quatro aspectos: “privilegiar o Estado como objeto de referência; incluir tanto as ameaças internas quanto as externas; expandir a segurança para além do setor militar e do uso da força; ver a segurança como inextricavelmente ligada a uma dinâmica de ameaças, perigos e urgência” (BUZAN; HANSEN, 2012 p.36). O primeiro aspecto é relacionado ao modo como segurança passa a ser associada a diversos níveis de análise, desde o individual ao global, de maneira que a possibilidade de riscos aos atores em cada nível também é ampliada. O segundo faz referência à percepção de “novas ameaças⁴”, senão a tradicional perspectiva de outros Estados como inimigos. O terceiro aspecto aborda os setores aos quais segurança pode se referir além das clássicas questões militares, como o político, econômico, societal e ambiental. Finalmente, o quarto aspecto elucida o sentido ao qual segurança deve estar relacionada, conotando uma questão de emergência quanto a riscos e ameaças.

A questão-chave da abertura da agenda de segurança é o objeto de referência da ameaça em relação ao Estado.

Buzan aponta a dificuldade de especificar o objeto de referência da segurança e, em busca de um sentido mais preciso, argumenta que o Estado é composto de três elementos: a ideia de Estado (nacionalismo); a base física do Estado (população, recursos e tecnologia); e a expressão institucional do Estado (sistemas político e administrativo). Definindo dessa maneira o Estado, é possível imaginar ameaças a cada um destes três elementos. (*apud* LIPSCHUTZ, 1995, p.7, tradução do autor)⁵.

⁴ As “novas ameaças” abrangem principalmente percepções desvinculadas do tradicional conflito interestatal, como as destacadas na Declaração da Conferência Especial de Segurança do Hemisfério em 2003: “o terrorismo, a delinquência organizada transnacional, o problema mundial das drogas, a corrupção, a lavagem de valores, o tráfico ilícito de armas e as conexões entre eles” (AVARENA, 2005, p.70). Trata-se de uma expressão controversa, pois seus temas sempre existiram no meio internacional e inerente aos Estados, mas que receberam maior atenção com o fim da Guerra Fria e difusão da globalização. Este tema será melhor trabalhado na seção 2.2.

⁵ No original: “Buzan brings to the fore the difficulty of specifying the referent of security and, in a search for a more precise meaning, argues that the state consists of three components: the idea of the state (nationalism); the physical base of the state (population, resources, technology); and the institutional expression of the state (administrative and political systems). Having defined the state in this way, it becomes possible to imagine threats to each of these three components.”

Nesta dinâmica de expansão da agenda de segurança a diversos níveis, setores e atores todavia, deveria haver um cuidado essencial para não banalizar o sentido do termo “segurança”, aplicando-o a todas possíveis vulnerabilidades (WAEVER, 1995). Neste contexto, a Escola de Copenhagen fomenta o debate para a ampliação da agenda de segurança sem universalizar a relevância do campo a quaisquer questões, por meio dos processos de securitização. Ao adotar “uma posição intermediária entre o estadocentrismo tradicional, de um lado, e as reivindicações em favor da ‘segurança individual’ ou ‘global’ dos igualmente tradicionais Estudos Críticos de Segurança e Pesquisa da Paz, de outro” (BUZAN; HANSEN, 2012, p.322), autores como Buzan e Waever contribuíram desde a década de 1980 para o debate acerca da expansão da agenda de segurança, complexos regionais de segurança⁶ e securitização, sendo este último conceito o ponto chave dessa corrente teórica para analisar os novos desafios do campo de segurança.

Nesse sentido, segurança poderia se referir à condição na qual um Estado pode encontrar-se dependendo da dinâmica entre indivíduos e outros Estados no meio internacional (WAEVER, 1995). Porém, o que significa a condição de segurança? Conforme mencionado anteriormente, a segurança está circunscrita em uma dinâmica de ameaças e urgência. Para Buzan *et al.* “segurança diz respeito à sobrevivência” (1998, p. 21, tradução do autor)⁷. Um tema somente deve ser interpretado como um problema de segurança se ele ameaçar a sobrevivência do objeto ao qual ele se refere. Nessa perspectiva, o processo de securitização desenvolvido por Buzan, Waever e seus colaboradores narra as condições e fases para a transição de um tema da agenda política comum de um ator, para a agenda emergencial da segurança, conforme ilustrado no item seguinte.

2.1 Securitização: a construção social e intersubjetiva da ameaça

O conceito de securitização foi apresentado por Waever, um dos principais autores da Escola de Copenhagen, e ganhou repercussão a partir do começo da década de 1990. Juntamente com Buzan e Wilde, o estudo sobre a construção social e intersubjetiva da ameaça no discurso e a viabilização de meios extremos para combatê-la fora postulado em sua obra de

⁶ Refere-se a um nível de análise regional, no qual um grupo de Estados possuem suas questões de segurança tão intimamente relacionadas de forma que elas não podem ser resolvidas isoladamente (BUZAN; WAEVER, 2003). Apesar de fazer parte das contribuições da Escola de Copenhagen para os Estudos de Segurança, esse conceito não será trabalhado na presente pesquisa.

⁷ No original: “security is about survival”.

1998, intitulada *Security: a new framework for analysis*. Williams (2003) a caracteriza da seguinte maneira:

Na teoria da securitização, “segurança” não é tratada como uma condição objetiva, mas como o resultado de um processo social específico: a construção social de problemas de segurança (quem ou o que está sendo protegido e do que) é analisada por meio da exploração dos “atos discursivos securitizantes”, através dos quais as ameaças são representadas e reconhecidas. Temas são “securitizados”, tratados como problemas de segurança, por meio destes atos discursivos securitizantes que não só descrevem a existência de uma situação de segurança, como também sucedem em representá-la como tal. (p. 513, tradução do autor)⁸.

Waeever argumenta que para definir um problema de segurança um tema deve impor uma mudança na ordem política doméstica “alterando premissas para quaisquer outras questões” (1995, p.52, tradução do autor)⁹. Este tema então se torna prioridade frente a outras questões por ameaçar a sobrevivência do objeto de referência em questão.

Com base nessas definições, pode-se considerar que a securitização incorre em um processo a ser observado e seguido para a elevação da prioridade deste tema a uma questão de segurança. Em princípio, o tema pode existir na vida de um ator, mas não fazer parte de sua dimensão política. Sua importância pode aumentar no sentido de que ele se torne componente da agenda política deste ator. Nesta agenda, medidas comuns e ostensivas são adotadas para lidar com ele, e essa situação faz parte do estado de normalidade deste ator. Se a importância e urgência do tema aumenta, de modo que passe a ser percebido como potencial ameaça, ele poderá ser deslocado para a agenda de segurança. Quando o tema se torna uma ameaça existencial ao objeto de referência que interessa ao ator em questão – eventualmente, essa ameaça pode incidir contra o próprio ator, tornando-se ele o objeto referente –, este poderá construir um discurso caracterizando o tema como ameaça, a fim de transpô-lo à agenda emergencial de segurança e possibilitar o uso de medidas excepcionais para manejá-lo.

Em síntese, “‘segurança’ é o movimento que leva políticas para além das regras estabelecidas para o jogo e enquadra o tema como um tipo especial de política ou como acima da política. Securitização pode então ser vista como uma versão extrema de politização”¹⁰ (BUZAN *et al.*, 1998, p.23, tradução do autor).

⁸ No original: “In securitization theory, “security” is treated not as an objective condition but as the outcome of a specific social process: the social construction of security issues (who or what is being secured, and from what) is analyzed by examining the “securitizing speech-acts” through which threats become represented and recognized. Issues become “securitized,” treated as security issues, through these speech-acts which do not simply describe an existing security situation, but bring it into being as a security situation by successfully representing it as such.”

⁹ No original: “alter the premises for all other questions.”

¹⁰ No original: “ ‘Security’ is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics. Securitization can thus be seen as a more extreme versions of politicization.”

O discurso que caracteriza um tema como ameaça no processo de securitização é chamado pelos autores de *speech-act*, ou ato discursivo securitizante. Para consolidar a construção da ameaça, uma audiência genuína e legitimamente constituída deve ser convencida do caráter de urgência com o qual o problema precisa ser tratado, para que ela legitime o discurso do ator que deseja securitizar o tema. Assim, o ator poderá empregar os meios necessários para combater essa ameaça. Em muitos casos, estes meios são extraordinários e seriam considerados exagerados se empregados em uma situação de normalidade. Buzan *et al.* apontam que “a invocação de segurança tem sido uma chave para legitimar o uso da força, [...] abrindo possibilidade para os Estados mobilizarem ou usarem poderes incomuns para lidar com ameaças existenciais.” (BUZAN *et al.*, 1998, p.21, tradução do autor) ¹¹.

O caráter de urgência da segurança pode ser explicado de maneira simples: em uma situação onde a sobrevivência de um objeto ou valor está em risco, nenhum outro tema é mais relevante do que a reversão desta situação de segurança, uma vez que em caso de derrota, ou seja, o fim da existência daquele “bem”, outras questões não terão importância. Waeber (1995) destaca que a segurança tem uma conotação negativa e não é o contrário de insegurança. Insegurança é quando há uma ameaça e o ator não se mobiliza para detê-la; segurança é a situação na qual há percepção da ameaça e mobilização por parte do ator securitizante para prevenir ou repudiá-la; e ao contrário da situação de segurança, existe a situação de normalidade, quando não há incidência de ameaça. Para o autor, essa última situação não deve ser nominada nos termos de segurança. Portanto, o conceito de segurança apresenta um caráter negativo de anormalidade, riscos e urgência, essa é a razão pela qual deve-se restringi-lo a questões de ameaça à sobrevivência do objeto de referência.

Seguindo esta lógica, é possível identificar que o objetivo de um processo de securitização é inverter o risco apresentado por uma ameaça. O estado almejado, ou seja, a normalidade política, pode ser descrito pelo termo que exprime o processo contrário: a dessecuritização: “‘Dessecuritização’ envolve precisamente [...] uma transferência de temas para fora da agenda de ‘segurança’, de volta ao discurso político público e aos debates políticos ‘normais’” (WILLIAMS, 2003, p.523, tradução do autor) ¹².

Nesta breve explanação sobre o processo de securitização é possível identificar quatro elementos: o tema que é caracterizado como ameaça; o objeto ao qual a ameaça se refere; o ator

¹¹ No original: “The invocation of security has been the key to legitimizing the use of force, [...] it has opened the way for the state to mobilize, or to take special powers, to handle existential threats.”

¹² No original: “Desecuritization” involves precisely this process; a moving of issues off the “security” agenda and back into the realm of public political discourse and “normal” political dispute and accommodation.

securitizante; e a audiência legitimadora do discurso de securitização. As seções seguintes exploram a insurgência destas “novas ameaças” e a associação do narcotráfico transnacional ao campo da segurança no continente e no Brasil.

2.2 “Novas ameaças”: a redescoberta de antigos problemas

Estar sob ameaça é uma condição normal para os Estados nos estudos clássicos de Relações Internacionais, e o principal objetivo destes atores é sobreviverem frente a elas. Saint-Pierre defende que “cada unidade política deve desenvolver uma sensibilidade estratégica que o permita distinguir claramente as unidades políticas que possam aumentar seu potencial por cooperação, e principalmente, aquelas que ameacem sua existência”¹³. (2012, p.43). A principal mudança com relação ameaças no pós-Guerra Fria foi quanto a expansão da agenda de segurança, que teve como consequência a associação do tema a diversos níveis de análise e a questões de variados setores, o que possibilitou a percepção de “novas ameaças”.

Uma crítica a esse alargamento alega a inexistência de novidade na nova dinâmica de segurança. Os conceitos adotados pelos pensadores e formuladores de política externa na década de 1990 – que levaram a percepção de novos temas de segurança – poderiam ser associados ao liberalismo do século XVIII e eram baseados na redefinição dos interesses nacionais (ROTHSCHILD, 1995). O debate sobre expansão da agenda poderia ser datado de outros episódios em que a segurança nacional era associada tanto a indivíduos ou ao nível global, quanto a questões humanas ou econômicas, como por exemplo o *Palme Commission Report* (1982), um documento intitulado Segurança Comum e que versava sobre desarmamento nuclear e aspectos multisetoriais da segurança. Rothschild (1995) aponta três principais aspectos tratados no referido relatório, além de incitar o fim da dissuasão nuclear: primeiramente, segurança não se restringia ao setor militar, o qual seria, na verdade, o meio para alcançar a segurança social, política e econômica para as nações e indivíduos; outro aspecto seria que “uma segurança duradoura deveria ser estabelecida por um sistema efetivo de ordem internacional”¹⁴ (ROTHSCHILD, p.56, tradução do autor), com base em normas e regras mutuamente aceitas pelos Estados; finalmente, a concepção de que segurança é tanto um processo quanto uma condição para indivíduos e grupos. Portanto, para a autora, o alargamento

¹³ No original: ““cada unidad política debe desenvolver una sensibilidad estratégica que le permita distinguir claramente, las unidades políticas que puedan aumentar su potencialidad por la cooperación y, principalmente, aquellas que amenacen su existencia.”

¹⁴ No original: “[...] lasting security should be founded on an effective system of ‘international order.’”

do conceito de segurança e ameaças já era explorado antes do fim da Guerra-Fria.

Mas independente dos motivos que levaram à redefinição do conceito e abertura da agenda de segurança, a consequência foi a popularização deste debate na academia, e as ações no campo da segurança segundo esse “novo” sentido. Para a presente pesquisa, adota-se portanto, a concepção de “novas ameaças” como ameaças diferentes da tradicional disputa entre Estados pela maximização do poder e riscos de guerra. Ademais, é tomado como principal objeto de segurança o Estado e os elementos que o compõe (território, população, governo e soberania). Nesse sentido, se uma questão de segurança existe devido à incidência de uma ameaça, quais seriam as ameaças não tradicionais no pós-Guerra Fria? Antes de enumerar algumas questões compreendidas na dimensão abrangente da agenda de segurança, é preciso entender, de maneira geral, o que é uma ameaça.

Para Buzan (1983) “há dois tipos de ameaça para as instituições de um Estado: a primeira, por meio da força e das capacidades físicas; a segunda, por meio das ideias e ideologias” (p.57 *apud* BRAUCH, 2011, p.62). O Estado está vulnerável a ameaças externas, que utilizam principalmente o primeiro meio, e internas, que podem se valer tanto da força quanto da ideologia. Assim, a possibilidade de ameaças a outros setores, senão o militar, é extensa, visto que ideologicamente elas apresentam risco para a constituição interna do Estado e para as instituições e valores que o formam. As ameaças não tradicionais atuam mais neste sentido, uma vez que não representam outra instituição política formal, não possuem legitimidade do uso da força (apesar de muitas vezes possuírem armamentos pesados) e representam, ideologicamente, oposição às leis, à soberania ou ao território de um Estado.

Um exemplo que ilustra essas características de uma ameaça não tradicional é o narcotráfico, o objeto de estudo a ser analisado no decorrer da presente pesquisa. O narcotráfico pode ser analisado como ameaça tanto ao Estado quanto à sociedade e os indivíduos que a compõe. É possível observar como alguns dos seus objetos de referência tanto a saúde dos usuários ou a liberdade dos cidadãos das comunidades controladas por traficantes, à nível individual, como também para a soberania do Estado nas regiões sob seu controle e nas fronteiras que são trespassadas, à nível estatal.

Buzan (1983) ilustra a possibilidade de ação das ameaças não tradicionais em uma perspectiva teórica. Do ponto de vista prático, essas ameaças impõem riscos e violência não só para o Estado e suas instituições, mas também para a população civil. Gros (2009 *apud* RODRIGUES, 2012, p.33) denomina a ação dessas ameaças como “estados de violência”, isto é:

conflitos continuados ou descontinuados, de irrupção surpreendente e muitas vezes

efêmeros, conduzidos por grupos privados transterritoriais (terroristas, narcotraficantes, traficantes de pessoas, armas etc.) que mobilizam a repressão de forças estatais (militares, polícias, coalizões) e que abalam a espacialidade clássica das guerras, sua temporalidade definida, sua distinção entre combatentes e não combatentes e sua regulamentação tradicional (com tratados e tribunais ad hoc ou o permanente Tribunal Penal Internacional).

Renner (2005) sugere que estas ameaças sejam identificadas como riscos e vulnerabilidades compartilhados entre os Estados, por possuírem muitas vezes um caráter transnacional. O autor aposta na cooperação internacional como melhor maneira de combater ameaças como o terrorismo, doenças, acidentes causados pela degradação ambiental e o crime organizado transnacional, como o tráfico de armas, pessoas e o objeto de estudo desta pesquisa, o narcotráfico.

Essas “novas ameaças” também foram retratadas em outros documentos síntese de fóruns e conferências internacionais, sob a nomenclatura de uma segurança “multidimensional” para o pós-Guerra Fria. Saint-Pierre e Donadelli (2014, p.66-67) remetem a origem desse termo à Declaração de Bridgetown (2002), na qual os Ministros de Relações Exteriores e chefes de delegação dos países da Organização dos Estados Americanos (OEA) “reconhecem a multidimensionalidade das ameaças, preocupações e desafios, incluindo aspectos políticos, econômicos, sanitários e ambientais; [...] essa multidimensionalidade exige respostas de aspectos múltiplos por parte de distintas organizações nacionais”¹⁵.

No ano seguinte, o conceito de segurança multidimensional fora adotado pela Declaração sobre Segurança nas Américas, também no âmbito da OEA. Segundo o documento: “nossa nova concepção da segurança no Hemisfério é de alcance multidimensional, inclui as ameaças tradicionais e as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança dos Estados do Hemisfério, [...]” (OEA, 2003, p.8). Entre outras questões comumente conhecidas, as seguintes atividades são descritas como parte das “novas ameaças” na Declaração:

A segurança dos Estados do Hemisfério é afetada de forma diferente por ameaças tradicionais e pelas seguintes novas ameaças, preocupações e outros desafios de natureza diversa: o terrorismo, o crime organizado transnacional, o problema mundial das drogas, a corrupção, a lavagem de ativos, o tráfico ilícito de armas e as conexões entre eles; (OEA, p.10).

O narcotráfico é identificado como uma das principais ameaças não tradicionais no pós-Guerra Fria. Porém, sua identificação como inimigo dos indivíduos e da coesão de alguns

¹⁵ No original: “[...] reconocen la multidimensionalidad de las amenazas, preocupaciones y desafíos, incluyendo aspectos políticos, económicos, de salud y ambientales; que esa multidimensionalidad exige respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales;”

Estados já era feita desde a década de 1970 no continente americano, conforme será exposto a seguir.

2.2.1 O narcotráfico nas Américas

O narcotráfico faz parte da agenda de temas internacionais há mais de um século. Procópio e Vaz (1997) traçam a linha histórica das convenções e acordos que trataram sobre drogas desde 1909, na primeira Comissão Internacional do Ópio, em Shanghai. Todavia, a dinâmica da proibição se destacou depois do final da Segunda Guerra Mundial, quando a relação entre drogas e conflitos ganhou importância pelo envolvimento de guerrilheiros e outros grupos insurgentes com o tráfico, a fim de financiarem suas atividades, e os Estados Unidos assumiram a liderança no mundo em política de combate (LABROUSSE, 2010). No âmbito da ONU, a necessidade da cooperação internacional para tratar a questão das drogas levou à assinatura da Convenção Única de Estupefacientes em 1961, que voltou a ser trabalhada em 1987 e 1988, em Viena, na Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas. Na dimensão regional das Américas, outras convenções e documentos foram elaborados segundo as necessidades e realidades locais.

A associação do narcotráfico com a agenda de segurança no continente americano teve sua gênese em meados da década de 1970, quando os Estados Unidos apontaram as drogas como principal inimiga nacional, e declararam “Guerra às Drogas” para diminuir a oferta do produto no país. Rodrigues destaca que “a partir de então, os EUA se identificavam como um país consumidor de drogas produzidas em outros lugares e que, por causa disso, tinha o direito de defender suas fronteiras e, quando necessário, atacar as fontes dessas substâncias.” (2009, p. 6). A fim de diminuir o tráfico, e segundo a lógica estadunidense à época de que a oferta que levava ao consumo de narcóticos, a militarização do combate ao narcotráfico fora a principal estratégia empreendida nas ações, uma vez que este tema fora elevado a um problema de segurança nacional e passou a fazer parte da política externa dos Estados Unidos para a América Latina (AYERBE, 2002). Passetti (1991) expõe que

A premissa da guerra às drogas é a de que o mundo se divide entre países produtores e países consumidores de drogas proibidas. Nessa lógica, os países tidos como consumidores – entendidos como vítimas – teriam o direito de se defender. A divisão estanque entre países produtores e países consumidores nunca se verificou dessa forma, o que não impediu que se cristalizasse como um discurso que exteriorizava o problema, de modo a acionar uma prática de defesa nacional. (*apud* RODRIGUES, 2010, p.9).

Dessa forma, caracterizadas como flexíveis quanto ao modo de operação e de

reestruturação, “as estruturas do narcotráfico não são homogêneas e nem se desenvolvem de modo uniforme entre os países, o que indubitavelmente acarreta grande dificuldade para a concepção e a implementação de estratégias de repressão em nível nacional e transnacional.” (PROCÓPIO; VAZ, 1997, p.86). Além disso, é recorrente que o tráfico transnacional de drogas se associe a outras ameaças não tradicionais, como o terrorismo, o tráfico de armas, o tráfico de pessoas, a lavagem de dinheiro e a corrupção (PROCÓPIO; VAZ, 1997; AYERBE, 2002; PAGLIAI, 2006).

A percepção do narcotráfico como ameaça à segurança nacional fez com que a principal medida tomada pelos Estados Unidos para tentar solucionar o problema fosse a militarização do combate. “Para reduzir os custos políticos internos de uma repressão mais efetiva ao consumo, a ênfase [será] dada ao lado da oferta do produto, atingindo de maneira mais violenta as fontes produtoras.” (AYERBE, 2002, p.214). Agindo de modo unilateral, os EUA determinavam políticas de repressão ao tráfico em países como a Colômbia, Panamá, Peru e Bolívia, assim como alocava financiamento de recursos para este fim, submetendo indiretamente a formulação de políticas nacionais destes países para estes fins aos seus interesses (PROCÓPIO; VAZ, 1997).

A maneira como a guerra às drogas era imposta pelos Estados Unidos na América Latina desagradava estes últimos. As ações repressivas, pressões diplomáticas e ameaças de sanções causavam desconforto nos governos latino-americanos quanto à falta de autonomia para formularem suas políticas, de modo que começaram a pressionar para se debater e estabelecer meios para formular estratégias de ação por meio da cooperação multilateral. Em 1986, por iniciativa do governo Reagan, aconteceu a primeira Conferência Interamericana sobre Drogas, no âmbito da OEA (SILVA, 2013). O endurecimento da atuação estadunidense frente, principalmente, ao problema doméstico das drogas, e por consequência à produção e ao tráfico advindo dos países latino-americanos, estremeceu a relação dos Estados Unidos com seus vizinhos. Os EUA usavam todos os recursos de *soft* e *hard power*¹⁶ disponíveis para engajarem os países latino-americanos na guerra às drogas, incentivos financeiros, sanções, ameaças e lei de certificação. Esta última trata de uma lista de cerca de 30 países considerados responsáveis pela produção e tráfico de drogas no mundo. Publicada anualmente pela presidência, os países identificados como atuantes na luta contra o narcotráfico são certificados, enquanto os que negligenciam o problema sofrem as punições descritas acima (FALCO, 1998 *apud* AYERBE,

¹⁶ Esses conceitos foram definidos por Joseph Nye (2004). O primeiro diz respeito a recursos de poder econômicos (coerção) e militares (ameaça); o segundo se refere à habilidade dos atores de influenciar e moldar as preferências uns dos outros, sem coagi-los.

2002). A ameaça de descertificação para os latino-americanos era suficientemente eficiente para consagrar os objetivos estadunidenses.

Sob a ameaça de descertificação, vários países viram-se forçados a ceder às exigências de militarização do combate às drogas, erradicação de cultivos, assinatura de acordos bilaterais antidrogas, operações de interdição, extradição de criminosos, aceleração de reformas legais e investigações sobre lavagem de dinheiro e outras medidas. (SILVA, 2013, p.144).

O desgaste deste tipo de pressão e tomada de decisão unilateral frente à facilidade de readaptação da produção de drogas e das rotas do tráfico fez com que o tema fosse amplamente debatido em órgãos regionais, a fim de estabelecer meios para a cooperação multilateral no combate. Entretanto, nos fóruns em que estes temas eram debatidos, evidencia-se a disparidade do entendimento e posições dos países sul-americanos e dos Estados Unidos sobre a repressão unilateral da oferta e o uso das Forças Armadas nas ações. Se, por um lado, os países do sul do continente observavam a necessidade de compartilhar a responsabilidade pelos problemas das drogas tanto entre os países que ofertavam e traficavam o produto, quanto aqueles que consumiam; por outro lado, os Estados Unidos tardaram reconhecer essa possibilidade e pressionavam os países latinos a se engajarem no combate repressivo.

Então, grande parte dos esforços concentrava-se na redução da produção, tráfico e oferta de drogas por meio de ações que previam o uso da força. Ademais, no ambiente doméstico, os Estados Unidos elaboravam leis, documentos e estratégias como o *Anti-drug Abuse Act* e penalizavam não apenas o traficante, como também o consumidor. A conscientização popular contra o uso de drogas foi uma estratégia adotada em terceiro plano, priorizando, portanto, a coerção no nível internacional e a educação no nível doméstico.

O princípio da responsabilidade compartilhada só veio a ser documentado em 1986 no Programa do Rio (como ficou conhecido o Programa Interamericano de Ação contra a Produção e o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas). Foi estabelecido que era preciso compartilhar a responsabilidade de combater o narcotráfico nas Américas tanto pela oferta quanto pela demanda de drogas. O documento apresentava uma concepção “equilibrada e integral que focalizasse os diferentes aspectos envolvidos na questão (redução da demanda, prevenção do uso indevido, tratamento de dependentes e combate ao tráfico ilícito)” (SILVA, 2013, p.216). A conferência também recomendou a criação de um órgão especializado no âmbito da OEA, que viria a se consolidar com a criação da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (Cicad) no mesmo ano.

A Cicad tinha como principal objetivo respaldar a cooperação regional para o combate ao narcotráfico, por meio da coordenação de políticas multilaterais e o estabelecimento de

grupos de ação, e analisar dados para a formulação de um relatório anual sobre a situação no hemisfério. O órgão, no entanto, não apresentava condições para financiar a materialização dos projetos e previa a escolha de projetos a serem implementados segundo a escolha dos financiadores. Além disso, com o passar dos anos, o poder de influência dos Estados Unidos sobre o órgão (visto que todos os secretários executivos eram seus nacionais) e sobre os demais países (face às pressões e ao programa de certificação) regrediram para uma continuidade do que havia sido discutido em comissões anteriores, prevenindo a inclusão de questões como a despenalização e a legalização na agenda hemisférica (SILVA, 2013).

Na Cúpula de Cartagena de 1990 e nos fóruns seguintes (San Antonio, 1992, Williamsburg, 1995 e Bariloche, 1996), o debate se concentrou na necessidade de haver maior autonomia para os países decidirem sobre a forma de combate que desejariam adotar, tanto em nível nacional quanto na cooperação multilateral. Os países latino-americanos também expressaram “preocupação com a ênfase prestada às medidas repressivas, o que conduziria ao envolvimento das Forças Armadas, expondo-as à corrupção e abrindo possibilidades de desequilíbrios cívico-militares, de escalada de violência e de abuso aos direitos humanos” (PROCÓPIO; VAZ, 1997, p.106).

As concepções sobre o envolvimento das Forças Armadas nas ações de combate ao narcotráfico eram controversas. De uma parte, essa era a principal estratégia dos estadunidenses para repreender o tráfico e diminuir a oferta de drogas no continente. De outra parte, os países latino-americanos reafirmavam seu entendimento de que “a repressão ao tráfico de drogas ilícitas é uma questão de caráter essencialmente policial, podendo as Forças Armadas dele tomar parte segundo o interesse e o ordenamento jurídico de cada país.” (PROCÓPIO; VAZ, 1997). Além disso, alguns destes países temiam conceder mais poderes aos seus militares em um período de recente transição democrática e os expor à possibilidade de corrupção. Essa situação aconteceu com o exército peruano ao se envolver com a guerrilha narcotraficante nos anos 1980 (LABROUSSE, 2010), visto que, por causa do desvio da missão tradicional das Forças Armadas (defesa nacional e não segurança e saúde públicas), elas não tinham preparo para lidar com estas questões.

O Brasil participou dos debates e conferências sobre a questão do narcotráfico tanto no âmbito das Nações Unidas quanto no continente americano desde o princípio das discussões, adotando posições contra o enfrentamento militarizado ao tráfico em um primeiro momento, porém acatando o viés proibicionista.

Assim, o presente trabalho analisa o modo como o narcotráfico, uma das “novas ameaças” do pós-Guerra Fria, fora securitizado no país. A escolha dessa abordagem teórica-

conceitual se justifica, primeiramente, por ser uma abordagem bem fundamentada e consolidada nos Estudos de Segurança e nas Relações Internacionais. Em segundo lugar, por possibilitar o estudo da dinâmica de segurança entre um ator estatal e uma ameaça não estatal e não convencional, que confere risco a fundamentos do Estado (soberania e território) , e não ao Estado *per se*¹⁷. E conseqüentemente, porque é possível identificar os quatro elementos e o processo de securitização no país quando se considera o narcotráfico com a ameaça. O capítulo seguinte se dedica a entender como este tema afetou o país desde o fim da década de 1990, o posicionamento do governo brasileiro quanto à dualidade do combate à oferta ou à demanda das drogas e as motivações para o envolvimento das Forças Armadas. Mais precisamente, o capítulo analisará como o narcotráfico moldou o cenário nacional de segurança pública e defesa nacional a partir de 1999.

¹⁷ Conforme será detalhado na análise do processo de securitização do narcotráfico no país, no quarto ponto desta pesquisa.

3 O NARCOTRÁFICO NO BRASIL: AS IMPLICAÇÕES LEGAIS DESTA “NOVA AMEAÇA” (1999 – 2011)

Tendo em vista o contexto geral da identificação do narcotráfico como ameaça nas Américas, este capítulo estuda como se deu essa percepção especificamente no Brasil. Aborda-se o período histórico posterior a 1999. A escolha deste período se justifica pois nestes anos estão compreendidas as principais revisões e alterações da legislação nacional que possibilitaram o emprego das Forças Armadas (FAs) no combate ao narcotráfico, destoando de posições defendidas previamente nos fóruns mencionados na seção anterior e criando, no nível doméstico, uma sobreposição parcial das agendas de segurança pública e de defesa nacional. Logo, este trabalho analisa a hipótese de que esta mudança de disposição para o emprego das FAs no combate ao narcotráfico se deu por iniciativa autônoma e nacional, e as alterações legais que decorreram desta nova percepção são parte do processo de securitização do tema no Brasil. As seções seguintes apresentam o contexto histórico no final da década de 1990 e início do novo século e os desdobramentos que levaram o país a utilizar de suas Forças Armadas para o combate às drogas.

3.1 Percepção da ameaça em nível nacional

O Brasil era caracterizado como país de trânsito das drogas, principalmente para Europa e Estados Unidos, desde o início da Guerra às Drogas até meados da década de 1990. “Em face do lastro que começava a ser deixado por esse trânsito – tráfico de armas, aumento da criminalidade urbana, estabelecimento de elos entre as organizações criminosas, corrupção governamental em diferentes níveis” (SILVA, 2013, p.201), o problema das drogas se agravou no âmbito nacional para além da criminalidade do tráfico, notando-se também aumento nos índices de produção e consumo nas grandes cidades. Segundo Rodrigues (2014, p.48), “o país não era mais apenas um corredor de passagem [...], mas um relevante processador de pasta base, que contava com centros de consumo importantes e organizações narcotraficantes de perfil oligopólico e competitivo [...]”. De acordo com o relatório de 1999 da JIFE a maioria dos dados para a formulação desses índices de aumento são provenientes das alas de emergência dos hospitais, onde se relata que a *cannabis* era a droga mais consumida entre os jovens. A tabela abaixo foi elaborada com dados do Relatório Anual do Departamento de Polícia Federal de 2002. É possível visualizar o aumento nas apreensões feitas por este órgão entre os anos 1998 e 2002, principalmente de maconha e cocaína, as principais drogas consumidas no Brasil.

Tabela 1 – Quadro de Apreensão de Drogas pela Polícia Federal (1998 – 2002)

Droga / Ano	1998	1999	2000	2001	2002
Cocaína (Kg)	5.843,799	5.709,934	4.739,004	8.325,834	9.144,662
Crack (Kg)	454,145	175,154	39,338	109,734	156,036
Haxixe (Kg)	14,580	33,238	40,929	43,519	35,010
L.S.D. (Un)	1	268	2.368	-	231
Lança	13.829	13.137	14.780	8.024	17.815
Perfume (Fr)					
Maconha (Kg)	29.167,031	62.309,703	159.073,152	145.908,624	190.723,847
Pasta Base (Kg)	255,579	627,863	697,050	676,378	281,849

Fonte: Adaptado de Coordenação-geral de Prevenção e Repressão a Entorpecentes (CGPRE) (2002, slide 99).

Comparando os índices de 1998 e 2002, observa-se que a quantidade apreendida de cocaína aumentou em mais de três toneladas, enquanto a quantidade de maconha sextuplicou. É preciso considerar que, apesar do aumento da quantidade de drogas apreendidas, uma quantidade significativa tenha encontrado os consumidores em diversas cidades brasileiras. É possível apontar alguns fatores que levaram a intensificação do problema no Brasil. O narcotráfico no país se beneficia da porosidade das fronteiras e da densidade da floresta amazônica para estabelecer suas rotas e locais de processamento das drogas. A fronteira é composta por 16.886 km de extensão e 150 km de largura, povoada apenas por 10,9 milhões de habitantes, ou seja, apenas 5,6% da população total – em comparação a estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 193.946.886 habitantes em 2011 –, concentrados principalmente na região sul, segundo a Estratégia Nacional de Segurança nas Fronteiras (BRASIL, 2011). As consequências disso são a ineficácia de controle e observação da região e a dificuldade de atuação nas iniciativas de combate, de modo que a precariedade das condições para proteção das fronteiras possibilita que ela seja transposta diariamente por traficantes e grandes cargas de drogas.

Somado a essa estrutura interna, há de se considerar o modo como o narcotráfico se alicerçou no Brasil, caracterizando-se pela facilidade de rearticulação de maneira “fragmentada, pulverizada em pequenos núcleos ágeis e, sobretudo, operativos” (PROCÓPIO; VAZ, 1997, p.89), face a desafios impostos pelas ações de combate. Rodrigues argumenta que “no caso brasileiro, o narcotráfico finca suas bases no sistema penitenciário e de lá para os morros, favelas e periferias, passando nos anos 1990 a influenciar instituições públicas através de

ligações com políticos profissionais, funcionários públicos, juízes, policiais e militares.” (2014, p. 42). Dessa forma o narcotráfico aproveita de sua facilidade de readaptação para se inserir, controlar e operar em áreas isoladas próximas às fronteiras, facilitando sua atuação no trânsito do tráfico internacional e no abastecimento interno das grandes metrópoles, dentro das quais também passou a controlar bairros e zonas carentes na periferia.

O país enfrentou a pressão estadunidense para o emprego das Forças Armadas nas ofensivas direcionadas ao combate às drogas (PROCÓPIO; VAZ, 1997), mas manteve consonância com a posição latino-americana de lidar com o narcotráfico segundo cada ordenamento jurídico e capacidades individuais, não descartando a necessidade de cooperação na região para coordenar políticas mais eficientes.

Nesse sentido, face à necessidade de suprir a ausência do Estado e consolidar o controle da região amazônica, por onde entra a maior parte da droga traficada para outros países ou para o consumo interno, o governo criou em 1990 uma estratégia para coleta de dados e monitoramento remoto da região. O Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) objetivava monitorar mudanças ambientais como desmatamento e culturas clandestinas de *cannabis* e coca, por exemplo, e atividades ilícitas, em especial, o narcotráfico (RODRIGUES, 2002). “O Sivam integra radares, satélites, aviões e estações de monitoramento para rastrear 5,2 milhões de quilômetros quadrados da Amazônia Legal e constitui-se como estrutura operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam)” (ROSSI, 2015, p.103).

Apesar das irregularidades denunciadas nas negociações para o contrato da empresa responsável por implantar o sistema, na prática, a instauração do projeto foi iniciada em 2002, e completamente implementada somente em 2005. Coube à Força Aérea Brasileira controlá-lo (BRIGAGÃO, 1996, *apud* RODRIGUES, 2012), denotando ao projeto um caráter militar¹⁸. O Brasil buscava investir em mecanismos para garantir a sua soberania e território, conforme Rodrigues (2012, p.29-30) destaca: “o fato é que o Sivam aumentou expressivamente a capacidade do Estado brasileiro em monitorar e controlar não só o espaço aéreo, mas também a superfície e o subsolo amazônicos, em um aumento de poder soberano sobre a região.”. Entretanto, o narcotráfico era capaz de se readaptar aos desafios impostos pelo Estado, principalmente considerando a delonga na implementação completa do sistema, que ocorreu apenas em 2005. Até esse ano, o Brasil já dispunha de outros dispositivos de combate ao

¹⁸ Outros projetos que almejavam aumentar o controle do Estado e a segurança da região também possuíam o mesmo viés militar, como o Projeto Calha Norte (1985) e o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam, 2002), que de modo geral objetivavam aumentar o controle do Estado sobre o território na região amazônica, bem como reprimir o narcotráfico e outras atividades ilícitas.

narcotráfico, cada vez de maior caráter militar, possibilitando o emprego das Forças Armadas nas ações com base em revisões legais e outras operações que serão analisadas neste trabalho posteriormente.

Outra característica do narcotráfico no Brasil a se destacar na década de 1990 seria sua associação com a corrupção de políticos e juristas. Uma das principais preocupações que o narcotráfico apresenta para um Estado é quanto à desvirtuação das instituições democráticas por meio da corrupção. Para Rudzit e Nogami (2010, p.8), “pode-se dizer que o nível de segurança de um Estado está relacionado ao grau de desenvolvimento político alcançado por um Estado”. Portanto, se essas desvirtuações das instituições afetam diretamente o poder do Estado e a manutenção de seu desenvolvimento e coesão política, a corrupção que emana do narcotráfico é uma ameaça à segurança estatal ou, no mínimo, ao governo que se condiciona a essa situação vulnerável.

No Brasil, este fato foi apurado pela instauração de três Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) em 1991, 1996 e 1999. Investigou-se a associação de políticos brasileiros com atividades do narcotráfico, principalmente no Acre e em outros estados que compartilham fronteira com os países andinos, principais produtores e fornecedores da droga (RODRIGUES, 2002). Estas associações corruptas serviam como facilitadoras para a entrada da droga no país e sua redistribuição para o consumo no interior. A instauração dos inquéritos, além de buscar preservar a democracia e legitimidade das instituições políticas, também possibilitou maior mobilização do Estado e da opinião pública sobre o poder que o narcotráfico vinha adquirindo no Brasil, bem como sua capacidade de influência e de proliferação das drogas pelas fronteiras e para outras regiões. A assimilação de que novas medidas deveriam ser tomadas para combater os problemas logístico, sanitário e político das drogas se tornava cada vez mais evidente.

Diante destes fatos, o governo Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002) reformulou as estratégias de combate às drogas e demais políticas concernentes ao tema. Competiam ao Conselho Nacional Antidrogas (Conad) e a seu órgão técnico, a Secretaria Nacional Antidrogas (Senad), ambos criados em 1996, vinculados à Casa Militar (futuramente renomeado Gabinete de Segurança Institucional¹⁹) da Presidência da República, elaborar os planos de educação, prevenção e combate às drogas. Na prática, “a Senad foi esvaziada, tornando-se um órgão para a articulação das políticas de prevenção, educação e pesquisa sobre as drogas ilícitas no país” (RODRIGUES, 2012) após a reforma da Casa Militar, em 1998, visto que, constitucionalmente, caberia à Polícia Federal, no âmbito do Ministério da Justiça, formular e implementar as ações

¹⁹ Extinto recentemente por meio da Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015, juntamente com outros oito Ministérios e uma Secretaria-Executiva da Presidência da República.

de combate, busca e apreensão. Esta predisposição para as mudanças foi identificada pela JIFE (1999, p.42, tradução do autor) em 1999:

Uma missão da Junta visitou o Brasil em julho de 1999. O Governo lançou um extenso programa para a introdução de uma reforma legal e institucional das estruturas governamentais para combate a abuso de drogas e tráfico ilícito de drogas através da criação de um novo organismo nacional para a elaboração de políticas de drogas, uma agência de vigilância sanitária nacional independente, responsável pela administração do controle de drogas e um novo órgão de controle financeiro.²⁰

O principal feito alcançado pela Senad seria, segundo Silva (2013), a promulgação da Lei nº 11.343, em 23 de agosto de 2006, que criou o Sistema Nacional de Políticas Públicas Antidrogas (Sisnad). “Entre diversas outras medidas, a lei promove a integração das políticas de prevenção do abuso de drogas, a assistência e reinserção social de usuários e dependentes” (2013, p. 310), e diferencia o traficante do consumidor²¹, um dos primeiros passos adotados pelo Brasil para diferenciar as responsabilidades da oferta e da demanda por drogas e, de certa forma, despenalizar o usuário dependente. Contudo, essa diferenciação tardia em nível nacional entre consumidor e traficante é um tanto contraditória, visto que, em geral, boa parte da agenda brasileira e latino-americana nos fóruns multilaterais girava em torno de demonstrar aos Estados Unidos as diferenças entre oferta e demanda das drogas e a responsabilidade de ambas partes no crescente problema do narcotráfico. Assim, havia a necessidade de políticas conjuntas de repressão à primeira e reabilitação e reeducação para os praticantes da segunda.

O Brasil defendeu nos fóruns regionais o não envolvimento das Forças Armadas no combate ao narcotráfico. “Este posicionamento encontrava justificativa na medida em que o Brasil considerava que o crime organizado e seus efeitos deveriam ser combatidos pelas forças policiais” (PAGLIAI, 2006, p.39), em consonância com a identificação do tráfico como problema de segurança pública. Porém, esse posicionamento mudou à medida que o tráfico se intensificou, consolidando-se nas regiões de fronteiras e grandes metrópoles, e aumentando o consumo de drogas no país. As Forças Armadas passaram a fazer parte do quadro de mecanismos disponíveis para o combate ao narcotráfico no Brasil.

3.2 O emprego das Forças Armadas no combate

O Estado brasileiro não é uma unidade homogênea, mas sim uma composição de

²⁰ No original: “A mission of the Board visited Brazil in July 1999. The Government has launched an extensive program for introducing legal and institutional reform in the government structures for fighting drug abuse and illicit drug trafficking by establishing a new national body for making drug policy, an independent national sanitary surveillance agency responsible for the national drug control administration, and a new financial control organ.”

²¹ Essa diferenciação é controversa, pois a lei não estabelece as quantidades consideradas próprias para consumo ou tráfico, deixando a critério do policial que autuar o indivíduo a escolha de como proceder.

diversos fatores, dentre eles um governo. Em decorrência dessa afirmação, há um fato incontestável: os governos sentem a necessidade de responder aos problemas em curto prazo e de maneira eficiente, ou ao menos aparentemente eficiente, de modo a maximizar as chances de aprovação por parte da população que carece dessas medidas públicas. Entretanto, não se pretende afirmar que emprego das Forças Armadas no combate ao narcotráfico foi uma estratégia para aumentar o apreço pelo governo FHC e futuramente, seu sucessor, Lula. Mas a predisposição do uso militar na repressão ao tráfico pode ser caracterizada como uma atitude imediatista e unilateral direcionada ao combate à oferta de drogas, e não a diminuição da demanda. O problema de se adotar essa atitude é o prolongamento inercial de uma situação, muitas vezes contraditória, até que se esgote ou se prove ineficiente. Isso vem se alastrando no decorrer do século XXI até o fim do recorte temporal desta pesquisa, em 2011, sem que outros projetos de combate às drogas, focados na diminuição e reabilitação da demanda, tivessem ocorrido de forma notória.

Além disso, o uso das Forças Armadas no combate ao narcotráfico denota um sentido emergencial para reestabelecimento da condição de controle das fronteiras e segurança contra essa ameaça no país. Portanto, ao prever o uso das Forças Armadas, o Brasil estaria securitizando a questão do narcotráfico, que antes se restringia ao nível politizado de segurança pública.

Esse processo teve início com a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que criou o Ministério da Defesa e revogou a lei que previa o preparo e atuação das Forças Armadas (Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991). Na revisão, alteram-se as atribuições subsidiárias das Forças Armadas, principalmente com relação à previsão do uso desta instituição para garantir a lei e a ordem (GLO).

De acordo com nova lei, qualquer um dos três poderes constitucionais poderia demandar o emprego das Forças Armadas. Desde que houvesse o esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio (Polícias Federal, Militar e Civil, segundo o art. 144 da Constituição Federal) e as FAs fossem necessárias para reinstaurar a ordem. Esta ação deveria acontecer conforme diretriz da Presidência da República. Em outras palavras, a declaração de uma situação de GLO possibilita, basicamente, a utilização das Forças Armadas em questões de segurança pública, contrariando

a missão precípua daquela instituição que é a defesa nacional²².

O mecanismo de GLO passaria a ser acionado recorrentemente com relação ao combate ao narcotráfico, tanto nas áreas de fronteira quanto em grandes cidades, especialmente no Rio de Janeiro, por exemplo, durante a ocupação do Complexo do Alemão em 2010, tirando-o do controle de grupos de traficantes e estabelecendo Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). Para Saint-Pierre e Donadelli (2014, p.73, tradução do autor), “o que poderia ser admitido excepcionalmente está se transformando em recurso habitual de governos politicamente impotentes para resolver todos seus problemas.”²³

Novas leis e planos foram instituídos para estabelecer novas funções integrais para a atuação das Forças Armadas em GLO, a fim de combater atividades ilícitas, principalmente o narcotráfico e proteger a soberania nacional por meio da presença do Estado na região de fronteiras. As diretrizes para o emprego das FAs em GLO, especificamente, foi regulamentada por meio do Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001:

objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição, lhes incumbirá [às Forças Armadas], sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico. (BRASIL, 2001).

Com relação à Aeronáutica, a Lei nº 9.614, de 5 de março de 1998, conhecida como “Lei do Abate”, possibilitou o tiro de destruição de aeronaves hostis, mesmo civis, que representassem alguma forma de ameaça, ao desrespeitar as leis para sobrevoar o território nacional, ou for suspeita de ato ilícito e tráfico de materiais proibidos. Já o Decreto nº 5.144, de 16 de julho de 2004, previu o abate de aviões suspeitos de praticar tráfico drogas, entre outros crimes²⁴. A aprovação desta última comprova parcela do nível de autonomia que o Brasil utilizou para empregar suas Forças Armadas na repressão ao tráfico de drogas. Tendo em mente o desejo estadunidense de que o narcotráfico fosse reprimido por meios militares na América Latina no princípio da Guerra às Drogas, assim como as pressões exercidas para a aprovação da Lei nº 9.614, em 1998 (FEITOSA; PINHEIRO, 2012), era de se imaginar que a Lei do Abate

²² Destinação e atribuição das Forças Armadas segundo o art. 142 da Constituição Federal de 1988: “[a]s Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.”

²³ No original: “Lo que podría ser admitido excepcionalmente se está transformando en recurso habitual de gobiernos políticamente impotentes para resolver todos sus problemas.”

²⁴ O governo, no entanto, afirmou restringir o abate caso haja comprovadamente crianças a bordo. O ministro da Defesa à época, José Viegas, defendia que a lei não era uma imposição da pena de morte no Brasil, mas se restringia a não “violar a vida de pessoas inocentes” (ESTADÃO, 2004).

regulamentada segundo o Decreto 5.144 (de 16 de julho de 2004) seria apoiada.

Prevvia-se nessa lei não só a contenção de ameaças à soberania brasileira em geral, mas também se enfatizava que, muitas vezes, esses voos não identificados poderiam estar relacionados com a utilização do espaço aéreo brasileiro, principalmente sobre a floresta amazônica, como rota do tráfico de drogas no continente. Contudo, o país precisou negociar com os Estados Unidos para que obtivesse “uma autorização presidencial em que se reconheceu o narcotráfico como ameaça à segurança nacional brasileira” (FEITOSA; PINHEIRO, 2012, p.85), e a Lei do Abate pudesse ser aprovada sem qualquer ônus ao Brasil em suas relações com aquele país. A contradição na posição dos EUA nos dois momentos distintos levou a essa negociação porque em 2001 “o governo norte-americano [...] resolveu suspender o programa de monitoramento de aeronaves suspeitas de narcotráfico na região andina” (MAIEROVITCH, 2004, *apud* FEITOSA; PINHEIRO, 2012, p.76), após um incidente no Peru, no qual um avião que transportava um casal de missionários estadunidenses fora abatido erroneamente devido a falhas no sistema de comunicação.

Neste sentido, não houve pressão estadunidense para que o Brasil se dispusesse a envolver a Aeronáutica no monitoramento e repressão do tráfico nos anos 2000, mas sim o contrário. O Brasil utilizou de sua autonomia para tomada de decisões, sobretudo quanto a temas de defesa e proteção da Amazônia, para regulamentar a Lei do Abate segundo a necessidade do país. Mesmo sendo preciso defender sua posição, o resultado foi a aprovação da lei em nível nacional sem a participação dos Estados Unidos no monitoramento, interceptação e abate, como era condicionado à Colômbia (FEITOSA; PINHEIRO, 2012). Foi preciso negociar para que a lei brasileira pudesse aprovar sua agenda de combate ao tráfico.

No que se refere ao Exército, a Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004, que revisou a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, concedeu a esta instituição poder de polícia para atuar na faixa de fronteira (150km para o interior):

Art. 17-A. Cabe ao Exército, além de outras ações pertinentes, como atribuições subsidiárias particulares: [...]

IV - atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

- a) patrulhamento;
- b) revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e
- c) prisões em flagrante delito. (BRASIL, 2004, art. 17-A)

A Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, estendeu o poder de polícia para a Marinha e Aeronáutica atuarem da mesma forma no mar e águas interiores, bem como nas áreas sobrejacentes ao território nacional (art. 16-A). Portanto, essas mudanças nas leis

aumentaram o alcance da atuação das Forças Armadas brasileiras para deter ameaças muitas vezes advindas do próprio território nacional.

Em 2011, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) elaborou uma versão do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) sobre questões de defesa nacional. O objetivo era construir uma base de dados sobre o entendimento popular acerca do tema para amparar os debates, pesquisas e desenvolvimento de políticas públicas de defesa no país (IPEA, 2011). Interessa a essa pesquisa os dois primeiros eixos temáticos elaborados pelo Ipea, a percepção de ameaças e a percepção sobre a defesa nacional e as Forças Armadas.

O primeiro eixo de pesquisa buscava esclarecer a concepção da população sobre a possibilidade do envolvimento do Brasil em um conflito militar externo tradicional e o temor quanto a outros tipos de ameaça. Segundo os dados do documento, 54,2% da amostra temem o crime organizado e suas consequências, sendo essa identificada como principal ameaça tanto a nível doméstico quanto internacional, visto que cerca de apenas 30% temiam uma guerra tradicional. Nesse sentido, é possível afirmar que as políticas de combate ao crime organizado, e entre esses o narcotráfico, principalmente, eram respaldadas pela percepção por parte tanto do Estado quanto da população civil da percepção destas atividades como ameaça.

O segundo eixo temático pretendia avaliar como as Forças Armadas executam suas funções constitucionais, e qual o respaldo que o Estado oferece para que as façam. Cerca de 50% da amostra afirmaram confiar muito nas Forças Armadas e 18% confiam pouco ou nada. Quando “questionados sobre a importância das Forças Armadas, a grande maioria dos entrevistados (82,2%) apresentou a posição de que as Forças Armadas são importantes para o país tanto na eventualidade de uma guerra como durante a paz.” (IPEA, 2011, p.15). Contudo, enquanto 53,1% dessa maioria acreditavam que a principal importância das Forças Armadas se devia a necessidade de proteger o país em caso de guerra, 58,7% indicaram que a principal atribuição seria “combater a criminalidade em conjunto com as polícias” (IPEA, 2011, p.16). Há então um grau de aprovação pela população civil das leis que permitem o envolvimento das Forças Armadas no combate ao narcotráfico, entre outras questões de segurança pública. Mas essas revisões legais inserem as Forças Armadas em um paradoxo entre sua missão precípua e as novas tarefas atribuídas. A subseção seguinte explora a diferença entre segurança pública e defesa nacional no ordenamento jurídico brasileiro e o paradoxo interposto pela delegação de poder de polícia às FAs.

3.2.1 Segurança Pública e Defesa Nacional: um problema, agendas distintas

A principal missão das Forças Armadas é inibir que ameaças aflijam a soberania e o território brasileiro. A elas concerne, portanto, à defesa e segurança nacionais, sob designação da União. Os conceitos de defesa nacional e segurança são explicitados na Política Nacional de Defesa (PDN) de 2005, um documento nacional elaborado pelo Ministério da Defesa, que estabelece os objetivos e diretrizes para o exercício da defesa nacional²⁵. De acordo com o documento: “Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2005). A PDN também define o conceito de segurança:

Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais. (BRASIL, 2005).

Portanto, a defesa nacional, por meio da ação das Forças Armadas, garante a condição de segurança ao país. Quando se envolve as FAs no combate ao narcotráfico denota-se a este tema um sentido de ameaça da qual é preciso se defender de forma mais ostensiva, considerando que apenas os meios politizados normais utilizado nas questões de segurança pública (Polícias Federal, Militar e Civil, Corpo de Bombeiros, etc.) foram esgotados por estarem “indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.” (BRASIL, 2004, §3º).

Segurança pública é definida no art. 144 da Constituição Federal de 1988, como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, [ela] é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, por meio das polícias federais, civis e militares. Em relação ao narcotráfico como problema de segurança pública, a Polícia Federal, em específico, destina-se a “prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência” (BRASIL, 1988).

O paradoxo se dá quando se estipula que as Forças Armadas ajam com poder de polícia no combate ao narcotráfico, desviando sua missão precípua e expondo-se a riscos, além de se

²⁵ Para esta pesquisa, utiliza-se para referência a Política de Defesa Nacional de 2005 devido a sua condição legal vinculante, instituída pela Presidência da República por meio do Decreto nº 5.484, de 30 de julho de 2005. Enquanto a Política Nacional de Defesa de 2012 não foi normatizada da mesma forma, sendo apenas um Decreto Legislativo nº 373, de 2013. Para que a primeira fosse revogada, seria necessário que a segunda fosse instituída por outro decreto presidencial.

configurar como uma medida de ação imediata. Se, por um lado, a atuação das FAs em garantia da lei e da ordem desviava parte de sua missão constitucional ao supor que os militares agissem em questões de segurança pública em casos esporádicos²⁶, por outro lado, a atribuição de poder de polícia para atuar permanentemente na faixa de fronteiras contra delitos transnacionais transgrede essa missão completamente. Em primeiro lugar, existem os riscos do envolvimento das Forças Armadas com os criminosos do tráfico e corrupção; em segundo, os militares não possuem preparo para exercer tais ações, principalmente no que se refere à interação com civis, no que se refere ao uso excessivo da força e até mesmo quanto a polêmica definição de ameaça conferida pela publicação do Ministério da Defesa “Garantia da Lei e da Ordem”, por meio da Portaria Normativa nº 3.461, de 19 de dezembro de 2013, na qual é possível identificar a população civil como possível inimigo: “Ameaça são atos ou tentativas potencialmente capazes de comprometer a preservação da ordem pública ou a incolumidade das pessoas e do patrimônio, praticados por F Opn [Forças Oponentes] previamente identificadas ou pela população em geral.” (2013, p.15);

Finalmente, essa solução combatia os efeitos do crime organizado transnacional e não a causa. Conforme apresentado por Arruda (2007, p.101), “se a Polícia Federal, a quem cabe a repressão aos crimes transfronteiriços, está desaparelhada, a solução está em corrigir essa deficiência, e não transferir a responsabilidade para as Forças Armadas.”

3.3 Amazônia: prioridade da defesa nacional

Nota-se que essas medidas contemplam a preocupação do Estado brasileiro em se assegurar autônomo e manter sua soberania sobre o território que lhe diz respeito. Ademais, persiste o imaginário de possível intervenção na Amazônia caso o Estado seja incapaz de garantir sua incolumidade e defendê-la dos crimes ambientais e tráfico de drogas. Nesse sentido, a Estratégia Nacional de Defesa (END) elaborada em 2008 salienta a prioridade da Amazônia para a defesa nacional:

10. Priorizar a região amazônica.

A Amazônia representa um dos focos de maior interesse para a defesa. A defesa da Amazônia exige avanço de projeto de desenvolvimento sustentável e passa pelo trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença.

O Brasil será vigilante na reafirmação incondicional de sua soberania sobre a Amazônia brasileira. Repudiará, pela prática de atos de desenvolvimento e de defesa, qualquer tentativa de tutela sobre as suas decisões a respeito de preservação, de desenvolvimento e de defesa da Amazônia. Não permitirá que organizações ou

²⁶ A Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004, esclarece que a atuação das FAs em GLO deve acontecer de maneira episódica, segundo diretriz da Presidência da República, para um lugar e tempo previamente determinados, podendo agir de maneira preventiva ou repressiva (BRASIL, 20024, §4º).

indivíduos sirvam de instrumentos para interesses estrangeiros - políticos ou econômicos - que queiram enfraquecer a soberania brasileira. Quem cuida da Amazônia brasileira, a serviço da humanidade e de si mesmo, é o Brasil. (END, 2008).

Em continuidade aos projetos que visavam proteger tanto a região amazônica quanto a fronteira brasileira de maneira geral, o Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, instituiu o Plano Estratégico de Fronteiras, “para o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira” (BRASIL, 2011, art. 1º). As principais ações compreendidas no âmbito deste Plano foram as Operações Ágata²⁷ e Sentinela²⁸. A primeira teve início ainda em 2011. Coordenada pelo Ministério da Defesa, contou com a participação de diversos órgãos e agências nacionais em parceria com as Forças Armadas, como a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), a Polícia Federal, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a Secretaria da Receita Federal, o Sipam e a Força Nacional de Segurança Pública. De acordo com o *site* do Exército Brasileiro, os principais objetivos da Operação Ágata eram “a redução dos índices de criminalidade, a coordenação do planejamento e execução de operações militares e policiais, a intensificação da presença do Estado Brasileiro na região e o incremento do apoio à população residente na faixa de fronteira” (EXÉRCITO BRASILEIRO, online) . O balanço das seis fases de Operação colocadas em prática até novembro de 2012 dispôs dos seguintes dados:

Tabela 2 – Resultados da Operação Ágata (até a 6ª Edição)

319.635 veículos vistoriados
222 aviões inspecionados
5.681 embarcações vistoriadas e 498 apreendidas
4 pistas clandestinas de pouso de aviões destruídas
19.892 quilos de explosivos e 11.801 quilos de entorpecentes apreendidos

Fonte: Adaptado do Portal Planalto, 2012 (*online*).

²⁷ Operação das Forças Armadas em conjunto com outros órgãos nacionais e regionais visando, entre outros objetivos de proteção ambiental e ocupação territorial, o combate a crimes transfronteiriços, dentre eles, o narcotráfico.

²⁸ Instituída pelo Ministério da Justiça, previa “a atuação integrada dos órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição, Forças Armadas e outros órgãos ou entidades da Administração Pública; a integração com países vizinhos; e o enfrentamento aos crimes transnacionais e conexos na região de fronteira.” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013).

Outra ação instituída no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras, a Operação Sentinela foi coordenada pelo Ministério da Justiça com o apoio dos Ministérios da Defesa e da Fazenda, entre outras forças de segurança pública, como a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e a Força Nacional de Segurança Pública, objetivando reprimir o crime transfronteiriço no Brasil, especialmente o tráfico de drogas. O quadro abaixo apresenta os resultados da Operação segundo o *site* Portal Planalto:

Tabela 3 – Resultados da Operação Sentinela (jun. 2011 – nov. 2012)

42 organizações criminosas transnacionais desarticuladas
20 mil pessoas presas
350 toneladas de drogas (310 de maconha e 40 de cocaína) apreendidas, quantidade que equivale à carga de 35 caminhões do tipo pesado, cheios. 2.235 armas de diversos modelos apreendidas
R\$ 10,7 milhões oriundos de atividade ilícita apreendidos
1,89 milhão de medicamentos falsificados e proibidos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) de serem comercializados no Brasil
7,5 mil veículos apreendidos.

Fonte: Fonte: Adaptado do Portal Planalto, 2012 (*online*).

Ambas as operações contaram com uma junção de forças para repressão do tráfico de drogas e resultaram na apreensão de mais de 360 toneladas de drogas em pouco mais de um ano. Também podem ser caracterizadas como o epicentro do combate militarizado, mesmo que em cooperação com outros órgãos, ao narcotráfico no país.

Nota-se que houve uma mudança na forma como o Brasil passou a utilizar recursos que dispunha no combate ao narcotráfico, bem como na proteção de suas fronteiras e garantia da soberania nacional. Entretanto, por mais que as mudanças sejam respaldadas pelas leis, o emprego das Forças Armadas em casos de GLO e segurança pública são desencaminhamentos de sua função basilar, a defesa contra ameaças externas para “obter ou manter o grau de segurança desejado pelo Estado” (BRASIL, 2005, s/p). Há um paradoxo entre as atribuições primárias das FAs para a defesa e a prerrogativa de agirem com poder de polícia. Saint-Pierre e Donadelli (2014, p.68) afirmam que “apesar de ineficazes ante os novos ‘desafios’, as FAs, por sua capacidade de mobilização, de manobra e amplitude logística, permitem respostas quase

imediatas e espetaculares”²⁹. A necessidade de ação contra o narcotráfico já havia sido constatada, e ademais, utilizou de meios que o Estado dispunha com caráter imediatista para tratar essa questão.

A transição do problema do narcotráfico da agenda de segurança pública para a de defesa nacional, pode ser caracterizada como uma elevação do problema da agenda politizada normal do Estado brasileiro para a agenda de segurança, caracterizando-se como um processo de securitização.

Antes de analisar de que forma este processo ocorreu é curioso destacar o novo contexto histórico a partir do final de 2001. Novas necessidades de segurança insurgem para os Estados Unidos, em geral relacionadas com a ameaça terrorista. Contudo, seria inoportuno para aquele país abandonar a agenda de segurança para as Américas e abrir mão dos esforços empreendidos na guerra às drogas. Neste sentido, “o conceito de narcoterrorismo cunhado nos anos 1980 se ampliou de modo a incluir todos os grupos ilegais que supostamente financiassem suas atividades com recursos provenientes do tráfico de drogas” (RODRIGUES, 2006 *apud* RODRIGUES, 2010, p.11). Desta forma, os Estados Unidos poderiam perseguir suas duas frentes de segurança prioritárias na América Latina ao associar as atividades guerrilhas narcotraficantes sul-americanas e o terrorismo. A mudança englobava também o novo *modus operandi* da Guerra às Drogas no subcontinente. Como aponta Silva (2013, p.347), “tal mudança conceitual significou, na prática, que a prioridade dos EUA na guerra às drogas seria combater, não o narcotráfico *per se*, mas em virtude de seus vínculos com organizações terroristas e do papel de potencial financiador do terrorismo”.

Neste contexto de afrouxamento das pressões dos Estados Unidos para o combate extensivo do narcotráfico, o Brasil, um país sem precedentes de fortes guerrilhas e existência de grupos terroristas, desenvolve em nível doméstico e de maneira independente sua decisão e método, por meio das alterações legais, de emprego das Forças Armadas no combate ao narcotráfico. Pode-se inferir que, uma vez que a missão constitucional das Forças Armadas é a defesa nacional, empregá-las no combate ao narcotráfico, sob o discurso de garantia da lei e da ordem, faz deste tema também um problema de defesa nacional. Um modelo de guerra às drogas, ou mais corretamente, guerra ao tráfico seria desenvolvido no Brasil no decorrer do novo século.

²⁹ No original: “aunque ineficaces ante los nuevos “desafíos”, las FA, por su capacidad de movilización, de maniobra y amplitud logística, permiten respuestas casi inmediatas y espectaculares.”

4 SECURITIZAÇÃO DO NARCOTRÁFICO NO BRASIL

Demonstrados os riscos do envolvimento das Forças Armadas no combate ao narcotráfico e o caráter emergencial da predisposição de seu uso contra a oferta de drogas, esta monografia não pretende avaliar a eficácia das medidas adotadas pelo Brasil. Esse tipo de estudo demandaria uma análise mais profunda de dados quantitativos sobre as apreensões de drogas e variação da oferta nas cidades, além dos aspectos quantitativos e qualitativos de fatores sociológicos em relação à possível diminuição da criminalidade e violência provenientes do tráfico, assim como os reflexos destes aspectos nos usuários. Salienta-se, portanto, que o objetivo aqui presente é constatar a securitização do narcotráfico no Brasil e analisar como esse processo aconteceu, levando em consideração a hipótese de que o divisor de águas para seu início foi o envolvimento das Forças Armadas no combate por decisão independente e autônoma do país.

O presente capítulo investiga o objetivo supracitado, a partir da fundamentação teórica (securitização) e histórico do problema das drogas no Brasil desenvolvidos nos capítulos anteriores. Vale lembrar a necessidade de identificação dos quatro elementos essenciais para um processo de securitização: a percepção de uma ameaça; o objeto ao qual ela se refere; o ator que identifica essa ameaça em um discurso a fim de securitizá-la; e a audiência que legitima tal discurso. A primeira seção deste capítulo identificará os dois primeiros elementos, enquanto segunda seção analisará as mudanças legais ocorridas no Brasil para apontar os dois últimos elementos.

4.1 A ameaça do narcotráfico e a violação da integridade soberana e territorial do Brasil

À medida que o Brasil se dispôs a empregar as Forças Armadas no combate ao narcotráfico, este tema passou a constar tanto na agenda de segurança pública quanto na de defesa nacional. Essa mudança no tratamento da questão aconteceu de forma emergencial, devido à necessidade da ação do Estado para lidar com o crescente problema das drogas. O tema – antes trabalhado simplesmente no âmbito das políticas públicas de repressão pelas forças policiais e, em menor escala, de educação e reabilitação, dirigidas pela Senad – apresentava um risco crescente à soberania do país ao penetrar cada vez mais facilmente pelas fronteiras brasileiras, instalando-se em áreas remotas da Amazônia e distribuindo as drogas pelas demais regiões do país.

Esse caráter de urgência na transposição de agendas pode ser observado na tramitação da Lei Complementar nº 97, que possibilitou o uso das Forças Armadas em garantia da lei e da ordem. De autoria do Poder Executivo, o Projeto de Lei Complementar (PLP) 250 fora apresentado à Câmara dos Deputados no dia 01 de janeiro de 1998. Em 6 de abril do ano seguinte a Presidência da República pediu urgência constitucional para sua tramitação, conforme previsto no artigo 64 da Constituição Federal (BRASIL, 1998). No mês seguinte o Plenário apresentou a nova redação do Projeto com as emendas aprovadas pelas comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Constituição e Justiça e de Cidadania; e Relações Exteriores e de Defesa Nacional, que foram votadas e enviadas para o Senado. No início de junho de 1999, ambas as casas sancionaram o que viria a ser a Lei Complementar nº 97, que “[d]ispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas” (BRASIL, 1999). Nota-se como fundamental o pedido de urgência por parte do órgão proponente do Projeto para que a lei fosse sancionada, e entre outras disposições como a criação do Ministério da Defesa, permitisse o emprego das FAs na garantia da lei e da ordem.

Posteriormente à sanção da lei, as FAs são empregadas pela primeira vez em uma coordenação de esforços contra as drogas no país, ainda em 1999 quando “a Senad coordena, com as Forças Armadas e a Polícia Federal, a Operação Mandacaru, que [...] prendeu camponeses e queimou plantações no chamado polígono da maconha em Pernambuco.” (RODRIGUES, 2002, p.107). Portanto, as Forças Armadas começaram a ser usadas no combate ao narcotráfico no Brasil no mesmo ano que o dispositivo fora elaborado. Conforme se constata uma mudança emergencial no modo de perceber e tratar a questão das drogas no Brasil, e se legitima o uso das Forças Armadas no combate ao narcotráfico, é possível afirmar que houve um processo de securitização deste tema.

Assim, o narcotráfico passou a ser considerado uma ameaça. Porém, é necessário questionar: uma ameaça a quem ou o que? Tomando como princípio do processo de securitização o final da década de 1990, verifica-se que o narcotráfico no Brasil atuava primariamente na faixa de fronteira, trespassando-a com relativa facilidade devido à falta de presença do Estado e, por conseguinte, dificuldade de monitoramento e controle da região. Os traficantes aproveitavam a extensão dessa situação precária às áreas interiorizadas da floresta amazônica e por lá estabeleciam suas organizações de armazenamento e de distribuição das drogas pelo interior e para o exterior do país. Logo, constata-se uma fragilidade da fronteira e infere-se a instabilidade da soberania nacional em uma região estratégica e imprescindível ao país, porém, onde o Estado possuía também “pouco controle”.

Seguindo essa lógica, pode-se afirmar que o objeto de referência primário da ameaça narcotraficante no Brasil é a soberania nacional na faixa de fronteira. Dois elementos essenciais do Estado são ameaçados: a própria soberania, como fundamento da União (BRASIL, 1988, art. 1º), e a fronteira como parte do território nacional. Se a soberania e o território eram – e ainda são – violados, há uma situação de risco à integridade e à sobrevivência do próprio país, por meio da fragilização de suas estruturas político-institucionais, como ocorreu na Colômbia e no México. Os argumentos de Jagers (1992, *apud* RUDZIT; NOGAMI, 2010) corroboram nesse sentido, ao atestar que um Estado deve acumular poder político e institucional para consolidar sua formação. Mas se acontecer o inverso e o Estado perder sua capacidade de exercer poder dentro de sua própria fronteira, tiver sua soberania deslegitimada, perder a coesão de seu território e enfrentar uma forma ilegítima de monopólio da força, esse Estado estará desprovido de suas características de Estado, incapacitado, portanto, de exercer suas funções.

Mesmo que atualmente, nas Relações Internacionais, não se considere a soberania apenas como um valor indivisível quando se pensa na possibilidade de governança global, regimes internacionais e integração regional, trata-se de situações nas quais o Estado cede porção deste princípio de maneira voluntária para integrar o sistema e a ordem internacionais. No entanto, no caso do narcotráfico, há uma usurpação desse princípio do Estado, assim como do território no qual o crime estabelece suas bases e rotas, já que o território é indivisível, não compartilhável com atores não estatais, e a relativa falta de controle poderia escalar e se tornar permanente.

Assim, interpreta-se o narcotráfico como ameaça, em nível estatal, à integridade da soberania e do território nacional na faixa de fronteira. A identificação destes elementos como objetos de referência da ameaça no processo de securitização podem ser associados ao setor político da segurança, segundo os postulados da Escola de Copenhague, que estabelecem como principal questão deste setor, as ameaças à soberania estatal.

Ameaças políticas são direcionadas a estabilidade organizacional do Estado. [...] A ideia de Estado, particularmente quanto à identidade nacional e a ideologia organizacional, e às instituições que o formam são normalmente os alvos das ameaças políticas. (BUZAN et al., 1998, p.142, tradução do autor)³⁰.

Isso significa dizer que as ameaças no setor político não se restringem aos elementos materiais do Estado, mas também incidem sobre seus valores intersubjetivos como a própria soberania e a coesão das instituições que o compõem, assim como o narcotráfico o faz no Brasil.

³⁰ No original: “Political threats are aimed at the organizational stability of the state. [...] The idea of state, particularly its national identity and organizing ideology, and the institutions which express it are the normal target of political threats.”

Nesta perspectiva, ao se referir à securitização do narcotráfico no Brasil, esse processo está dimensionado no setor político, visto que o objeto de referência da ameaça é a soberania nacional na faixa de fronteira. Uma vez que se tenha identificado a ameaça e seu objeto de referência, resta identificar o ator securitizante do narcotráfico no Brasil e a audiência legitimadora desse discurso securitizador, para que seja atestado o processo de securitização completo.

4.2 Identificação do ator securitizante e audiência legitimadora

O ator securitizante é aquele que percebe a vulnerabilidade do objeto de referência e manifesta o discurso que constrói o tema como ameaça para poder utilizar os meios disponíveis para combatê-lo. Para identificar o ator securitizante do narcotráfico no Brasil, de acordo com a metodologia elaborada para essa pesquisa, analisa-se quem é o agente responsável pelas mudanças nas leis que regulamentaram a atuação das Forças Armadas no combate, visto que essas foram as medidas securitizantes promovidas pelo Estado.

Primeiramente, delimita-se o estudo de caso do processo de securitização por meio das mudanças legais às Leis Complementares nº 97, nº 117 e nº 136, respectivamente dos anos de 1999, 2004 e 2010. Em seguida, com base nos dados da tramitação dessas leis obtidos nos *sites* do Congresso Nacional e Senado Federal, serão identificados os agentes propositores da revisão das leis anteriores, e se analisará o modo como a tramitação ocorreu. Por fim, será possível constatar como ator securitizante do narcotráfico o agente que propôs e atuou no processo de tramitação, e como audiência, o agente que dotado de capacidade legítima e legal para aceitar esse discurso, reconhecendo a necessidade das leis que regulamentam o uso das FAs.

Justifica-se aqui o motivo pelo qual essa pesquisa delimitou sua análise apenas às Leis Complementares nº 97, 117 e 136. Em razão do objeto de estudo ser a securitização por meio do envolvimento das Forças Armadas em questões de garantia da lei e da ordem, fora necessário restringir como análise de caso as leis compreendidas no período histórico delimitado (1999 a 2011) que versavam sobre o preparo e emprego dos militares. Portanto, as três leis foram escolhidas por abordar especificamente a mudança na predisposição de uso das FAs em GLO, justificativa que se aplicava ao combate ao narcotráfico.

Apesar de haverem outras leis que possibilitaram o emprego das Forças Armadas na luta contra o tráfico, como a “Lei do Abate” citada no capítulo anterior, essa lei é restrita à Força Aérea, e não às FAs de maneira geral, e seu estudo corroborou principalmente com o argumento de que a decisão por securitizar surgiu de maneira autônoma pelo país, devido ao

debate no nível hemisférico que sua proposta gerou. Além disso, a Lei nº 9.614, de 5 de março de 1998 é uma Lei Ordinária, enquanto as outras são Leis Complementares. Sem adentrar no debate sobre hierarquia entre dois tipos de norma, é válido ressaltar que a primeira demanda maioria simples para ser aprovada no Congresso, enquanto a segunda exige quórum qualificado de maioria absoluta (BRASIL, 1988, art.59), necessitando maior aprovação por parte do Congresso para que ela seja homologada.

Com base nas análises feitas, foi identificado que a ameaça não recai sobre o país como um todo, e sim a um valor e um elemento que o compõe (soberania e fronteira). Nesse sentido, o objeto de referência da ameaça em nível estatal interessava a outro elemento do próprio Estado, a quem cabe manter a coesão desta unidade: o governo. Tal fato é constatado quando se observa que a percepção do narcotráfico como ameaça, o discurso securitizador e as ações securitizantes são feitas pelas instituições que compõem o governo, e que possuem legitimidade para atuar dessa forma. Portanto, o ator securitizante do narcotráfico no Brasil encontra-se entre as instituições que compõem os Três Poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário) (BRASIL, 1988, art. 2º), conforme será desenvolvido a seguir. Para essa pesquisa, descarta-se a participação do Poder Judiciário na elaboração das Leis.

Assim, conforme mencionado anteriormente com relação à Lei Complementar (LC) nº 97, de 9 de junho de 1999, o ator proponente do envolvimento legal das Forças Armadas nas questões de garantia da lei e da ordem foi o Poder Executivo (BRASIL, 1998), que também propôs o projeto que deu origem ao Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001 (BRASIL, 2001). Este Decreto estabeleceu as diretrizes exatas para que as Forças Armadas atuassem nos casos de garantia da lei e da ordem, ao dispor que

Na hipótese de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição, lhes incumbirá, sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico. (BRASIL, 2001, art. 3º.)

Caberia ao Ministério da Defesa, no caso de emprego das Forças Armadas em GLO “prestar apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução, bem como assessoramento aos órgãos governamentais envolvidos nas ações [...], inclusive nas de combate aos delitos transfronteiriços e ambientais, quando determinado;” (BRASIL, 2001, art. 7º f).

Curiosamente, a primeira revisão da Lei Complementar nº 97 – a Lei Complementar nº 117 – teve seu projeto originado no Senado Federal. O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº

221, de 3 de junho de 2003, de autoria do Senador César Borges, pretendia estabelecer novas atribuições subsidiárias às Forças Armadas com a justificativa de que

[...] a participação das Forças Armadas no combate ao crime organizado deve e pode se tornar mais efetiva. Não defendemos uma participação que as afaste de sua destinação constitucional, mas sim a utilização de suas características e aptidões próprias. [...] a possibilidade de que a Marinha, o Exército e a Aeronáutica venham a cooperar na repressão ao crime organizado ou mesmo a exercer a coordenação operacional, quando julgado conveniente ou necessário, das ações de combate ao tráfico de entorpecentes e de armas por mar, terra e ar. (SENADO FEDERAL, 2003, p.1).

A proposta justificava o emprego das Forças Armadas no combate ao narcotráfico e conciliava o desvio da missão daquela instituição com as necessidades ostensivas de proteção das fronteiras do país. O projeto apresentado em 4 de junho de 2003 só fora repassado para a Câmara dos Deputados quase um ano depois, devido à falta de acordo entre as lideranças do Senado e inexistência de pressão por parte do Poder Executivo para adiantá-la (BRASIL, 2003), ao contrário do que fora constatado na análise da tramitação da LC nº 97. Finalmente, o projeto fora aprovado em agosto do ano seguinte, dando origem à Lei Complementar nº 117 de 2 de setembro de 2004.

A LC nº 117 propunha a concessão de poder de polícia para o Exército brasileiro atuar na faixa de fronteira, podendo patrulhar, revistar pessoas e automóveis, e aprisionar em flagrante delito quando constatado alguma irregularidade. A revisão seguinte, Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, estendeu esse poder de polícia também à Aeronáutica e à Marinha, para que atuassem respectivamente sobre o espaço aéreo e águas territoriais nacionais.

Novamente, a proposta de revisão seguinte partiu do Poder Executivo, original do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 543, de 08 de agosto de 2009. Seguindo as mesmas características do processo de tramitação da LC nº 97, fora demandada urgência por parte do Executivo para o andamento do projeto no Plenário em dezembro de 2009. Coincidentemente ou não, no dia em que se comemora o Dia do Soldado, 25 de agosto do ano seguinte, o Projeto fora sancionado como Lei Complementar nº 136.

A tabela abaixo apresenta uma síntese da tramitação das leis relativas ao processo de securitização do narcotráfico por meio do uso das Forças Armadas em seu combate.

Tabela 4 – Quadro-resumo das leis sobre o uso das FAs contra o narcotráfico

Lei	Ementa	Projeto Original	Propositor	Aprovação
Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999	Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das forças armadas.	PLP 250/1998	Poder Executivo	Poder Legislativo
Lei complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004	Altera a lei complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das forças armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias.	PLS 221/2003	Senado Federal	Poder Legislativo
Lei complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010	Altera a lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, [...], para criar o estado-maior conjunto das forças armadas e disciplinar as atribuições do ministro de estado da defesa.	PLP 543/2009	Poder Executivo	Poder Legislativo

Fonte: Adaptado da Câmara dos Deputados (*online*).

Constata-se assim a demanda de urgência nas duas propostas que partiram do Executivo, a quem, segundo essas leis, cabia organizar e empregar as Forças Armadas nos casos de garantia da lei e da ordem, como muitas vezes era designado em combate ao narcotráfico. E uma proposta de ampliação das atribuições subsidiárias dos militares por parte de uma casa do Legislativo, o Senado Federal, a fim de aumentar as possibilidades de atuação das FAs na faixa de fronteira. Houve, portanto, uma securitização do narcotráfico no Brasil por atores duplos, na qual ambos os Poderes Executivo e Legislativo proferiram os discursos securitizantes, isto é, propuseram os projetos de lei. A demanda de emergência na tramitação por parte do Executivo pode ser relacionada ao fato que de caberia à esse poder coordenar e empregar as Forças Armadas nas ações repressivas ao tráfico. A dupla iniciativa de securitização também corrobora com o argumento de que havia autonomia de decisão por parte do ator securitizante, ou seja, o governo.

Desta forma, se os projetos de lei que apreciavam a possibilidade de envolvimento das Forças Armadas no combate são os discursos que construíram a ameaça do narcotráfico, então o Poder Legislativo, como representante eleito da sociedade brasileira e analista destes projetos, é também a audiência legitimadora do discurso securitizador deste processo, ou seja, das alterações legais. Conforme identificado pelos SIPS Defesa Nacional (IPEA, 2011), havia respaldo por parte da população brasileira para a identificação do narcotráfico, enquanto crime

organizado, como uma das principais ameaças no âmbito doméstico. Por conseguinte, o uso dos militares nas ações de combate era aprovado por essa população que também admite, segundo o relatório do Ipea (2011), se sentir mais segura com a presença militar nas ruas.

Logo, como principal medida securizadora, isso significa, uso dos instrumentos disponíveis que caso o tema não fosse securitizado, seria considerado um exagero, têm-se o envolvimento das Forças Armadas na repressão e combate ao narcotráfico no país com o objetivo de eliminar a ameaça. É válido retomar as operações desenvolvidas na fronteira brasileira como prova dessa ação.

O Plano Estratégico de Fronteiras (2011) e as Operações decorrentes dele são consequências das mudanças propostas pelas Leis Complementares nº 97, 117 e 136, que concretizaram as atuações em GLO e a cessão de poder de polícia para das Forças Armadas. Mais do que isso, as Operações Ágata e Sentinela possuíram um desenvolvimento duradouro, mantendo o tema securitizado e a ação securizadora ativa por um longo período. Logo, nota-se que ao fim do período histórico da análise proposta o Brasil instaura sua própria maneira de declarar “guerra às drogas” e assegurar a integridade dos elementos ameaçados por esse crime no Brasil.

De modo geral, a securitização do narcotráfico significou um aumento da busca pela consolidação íntegra dos valores nacionais sob ameaça. E também demonstrou a independência brasileira para a formulação de sua política de segurança e defesa, visto que os projetos de lei foram propostos de maneira autônoma. No entanto, percebe-se como a securitização é descoordenada das políticas de segurança pública desenvolvidas pela Senad, apesar de atuar em uma questão de segurança pública. O Brasil tem potencial para desenvolver uma dupla ação combativa às drogas em seus dois âmbitos de oferta e demanda, mas é preciso desconcentrar a atenção da referência da ameaça aos valores nacionais e redirecioná-la ao transtorno que as drogas levam para a vida da população.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com os dispositivos proporcionados pelas Leis Complementares nº 97 (garantia da lei e da ordem), nº 117 (poder de polícia para o Exército) e nº 136 (extensão do poder de polícia também para a Aeronáutica e Marinha), o Brasil passou a empregar mais frequentemente suas Forças Armadas no combate ao narcotráfico. Conclui-se que a percepção do narcotráfico como crescente ameaça em nível nacional e a disposição para empreender novas medidas de combate se deu por iniciativa própria do governo brasileiro, visto que à época não havia pressão externa nem por parte dos Estados Unidos, nem por organismos multilaterais para que o país adotasse as Forças Armadas como instrumento de combate ao narcotráfico.

Ao possibilitar o emprego das FAs em uma questão de segurança pública, tal qual era o narcotráfico, o problema das drogas passa a fazer parte, de modo igual, da agenda de defesa nacional, que era constitucionalmente a missão primária daquela instituição. Assim, em decorrência da percepção do narcotráfico como ameaça e a necessidade de medidas urgentes para combatê-lo, as Forças Armadas são empregadas consolidando o processo de securitização iniciado pelas mudanças nas leis. O caráter emergencial da tramitação e o fato de dispor de medidas ostensivas para reprimir o narcotráfico elevou a prioridade da questão das drogas do nível politizado normal para o nível excepcional de segurança. Dessa forma, com base nas leis propostas pelo governo e pelo Senado, e aceitas pelo Legislativo como um todo e pela sociedade brasileira – conforme aponta o SIPS Defesa Nacional do Ipea (2011) –, o narcotráfico fora securitizado por meio do emprego das FAs.

Essas medidas securizadoras foram acionadas durante o período histórico analisado de maneira esporádica, conforme previsto no dispositivo de garantia da lei e da ordem, mas culminaram no estabelecimento do Plano Estratégico de Fronteiras como atividade permanente apenas em 2011. Em outras palavras, o narcotráfico foi mantido como um tema securitizado durante o período histórico de 1999 e 2011, quando as atividades deste ato ilícito eram monitoradas constantemente para que fossem dissuadidas e reprimidas pontualmente quando necessário; a partir de 2011, operações de combate mais intensas e duradouras foram instauradas como mecanismo de securitização.

Esta pesquisa possui algumas limitações devido ao fato de restringir seu objeto de referência da securitização à soberania e ao território na faixa de fronteira do Brasil, e seu procedimento metodológico à análise de algumas das leis que versam sobre esse tema. Assim, os casos de intervenção militar contra facções traficantes nas favelas cariocas não foram analisados. No entanto, seria possível supor, seguindo a mesma lógica destacada no desenvolver

deste trabalho, que o narcotráfico também tenha sido securitizado como ameaça ao Estado e suas subdivisões estaduais e municipais nas favelas. E sob nível de análise individual, que o tráfico também teria como referência os cidadãos que habitam na periferia.

Apesar de não estudar a efetividade do combate ao narcotráfico por meio das Forças Armadas, os levantamentos feitos no desenvolver dessa pesquisa apontam que outras medidas moldadas no âmbito das políticas de segurança e saúde públicas são necessárias para que o combate às drogas seja mais eficiente. Em primeiro lugar, porque o combate militarizado é direcionado às consequências do tráfico de drogas, por exemplo, a violência, a corrupção e a resignação da soberania e território nacionais, e não as suas causas, como o imaginário de uma alternativa de lucro fácil em vista da dificuldade que o Estado tem em prover educação e oportunidades à população carente. Em segundo, pois a repressão incide sobre a oferta de drogas, e não sobre a demanda. Como mostrado na perspectiva histórica do hemisfério no primeiro capítulo, a repressão unilateral já havia falhado nos Estados Unidos ainda no século passado, portanto não se justifica que o Brasil proceda da mesma maneira conhecendo resultado final, que é a ineficácia dessa estratégia. Finalmente, a sociedade – a qual é obrigação do Estado proteger e prover – continua desamparada se não houver concomitantemente às ações de repressão políticas de educação quanto aos riscos do abuso de drogas, e reabilitação para dependentes.

Acredita-se que essa pesquisa tenha concluído seu objetivo proposto inicialmente, analisar o processo de securitização do narcotráfico no Brasil, e atestado a hipótese de que esse processo aconteceu por iniciativa autônoma por meio das mudanças legais que possibilitaram o combate por meio do uso das Forças Armadas. E mais do que isso, foi possível identificar lacunas deixadas pelos atores que lidam com a questão das drogas, tanto em nível micro quanto macro no sistema internacional, abrindo a possibilidade de aprofundar novas pesquisas no sentido de suprir essas lacunas e formular melhores propostas para alcançar o objetivo principal: chegar ao ponto de dessecuritizar temas da vida humana diária.

REFERÊNCIAS

AVARENA, Francisco R. Panorama da Segurança na América do Sul. In: **Diplomacia, Estratégia e Política**: Brasília, v. 1, n.2, p.53 - 77, 2005.

AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina**: a construção da hegemonia. São Paulo: Ed. da Unesp, p. 195 - 224, 2002.

BALDWIN, David. The concept of security. **Review of International Studies**, v.23, n.1, p.5-26, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>, acesso em 23/08/15.

_____. **Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm>, acesso em 22/08/15.

_____. **Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm>, acesso em 22/08/15.

_____. **Estratégia Nacional de Defesa**. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>, acesso em 14/09/15.

_____. **Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm#art11>, acesso em 23/08/15.

_____. **Lei complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp117.htm#art1>, acesso em 23/08/15.

_____. **Lei complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp136.htm>, acesso em 23/08/15.

_____. **Lei nº 9.614, de 5 de março de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9614.htm>, acesso em 23/08/15.

_____. **Política de Defesa Nacional**. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>, acesso em 14/09/15.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 1229/1995**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=189346>>, acesso em 17/11/15.

_____. **PL 7134/2002**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=66174>>, acesso em 17/11/15.

_____. **PLP 188/2004**. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=258267>>,
acesso em 17/11/15.

_____. **PLP 250/1998**. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=40855>>,
acesso em 17/11/15.

_____. **PLP 543/2009**. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=463287>>,
acesso em 17/11/15.

BRAUCH, Hans G. Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks. In: _____ *et al.* (Edt.). **Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security - Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks**. Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, Berlin– Heidelberg–New York: Springer-Verlag, vol. 5, 2011. Disponível em:
<http://www.springer.com/cda/content/document/cda_downloadaddocument/9783642177750-c1.pdf?>, acesso em 31/10/15.

BUZAN, Barry. **People, States & Fear: The National Security Problem in International Relations**. Brighton: Harvester Books, 1983.

_____; HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2012.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers: the structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

_____; _____; WILDE, Jaap. **Security: a New Framework for Analysis**. Colorado: Lynne Rienner, 1998.

COORDENAÇÃO-GERAL DE PREVENÇÃO E REPRESSÃO A ENTORPECENTES (CGPRE). **Relatório Anual do Departamento de Polícia Federal de 2002**. Slide 99. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/institucional/relatorio-anual-pf/RA%202002.ppt>>,
acesso em 14/11/15.

ESTADÃO. **Lei do Abate de aviões respeitará crianças**. Disponível em:
<<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lei-do-abate-de-avioes-respeitara-criancas,20040720p37086>>,
acesso em 24/11/15.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Operação Conjunta das Forças Armadas Brasileiras em coordenação com outros órgãos federais e estaduais na faixa de fronteira da Amazônia para combater delitos transfronteiriços e ambientais**. Disponível em:
<<http://www.eb.mil.br/web/agata/a-operacao>>,
acesso em 17/11/15.

FEITOSA, Gustavo G. P; PINHEIRO, José Augusto O. Lei do Abate, guerras às drogas e defesa nacional. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**: Brasília, Vol. 55, Nº1, p.66-92, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292012000100005&script=sci_arttext>,
acesso em 08/09/15.

IPEA. **SIPS Defesa Nacional**. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/SIPS/120417_sips_defesanacional.pdf>, acesso em 28/11/15.

JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZAÇÃO DE ESTUPEFACIENTES (JIFE). **Report 1999**. Disponível em: http://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR1999/AR_1999_E.pdf>, acesso em 10/11/15.

LIPSCHUTZ, Ronnie. On Security. In: _____ (Ed.); **On Security**. New York: Columbia University Press, 1995, p.1 – 23.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Garantia da Lei e da Ordem**. 1 edição, 2013. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf>, acesso em 14/09/15.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Portaria nº 321, de 4 de fevereiro de 2013**. Disponível em: <<http://portal.datalegis.inf.br/action/ActionDatalegis.php?acao=detalharAtosArvorePortal&tipo=POR&numeroAto=00000321&seqAto=000&valorAno=2013&orgao=MJ>>, acesso em 23/11/15.

NYE, Joseph. The Changing Nature of Power. In: _____. **Soft Power: the means to success in World Politics**: New York, Public Affairs, 2004, p.1 – 32.

OEA. **Declaração de Bridgetown**: abordagem multidimensional à segurança hemisférica. Disponível em: <<http://www.scm.oas.org/pdfs/2003/agres27p.PDF>>, acesso em 17/11/15.

_____. **Declaração sobre Segurança nas Américas**. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/CES/documentos/ce00266p02.doc>, <http://www.oas.org/csh/CES/pr/documentosrelacionados.asp>>, acesso em 17/11/15.

PAGLIAI, Graciela C. Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**: Brasília, Vol. 49, No1, p. 26-42, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v49n1/a02v49n1.pdf>>, acesso em 12/09/15.

PORTAL DO PLANALTO. **Temer apresenta resultados do Plano Estratégico de Fronteiras**. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/vice-presidencia/vice-presidente/noticias/noticias-do-vice/2012/12/2012-12-18_michel-temer-balanco-plano-estrategico-de-fronteiras>. Acesso em: 17/11/15.

PROCÓPIO FILHO, Argemiro; VAZ, Alcides C. O Brasil no Contexto do Narcotráfico Internacional. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**: Brasília, Vol. 40, No1, p. 75-122, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v40n1/v40n1a04.pdf>>, acesso em 01/09/15.

ROSSI, Isabel C. SIVAM: relações, problemas e possibilidades na megafrente sul-americana. In: **PAIAGUÁS**: revista de estudos sobre a Amazônia e o Pacífico: Campo Grande,

vol.01, No.1, p. 99-110, 2015. Disponível em: <<http://seer.ufms.br/index.php/revpaiaguas/>>, acesso em 09/11/15.

ROTHSCHILD, Emma. What is Security? In: **Daedalus**, vol.124, No.3, p. 53-98, 1995. Disponível em: <https://www.scribd.com/document_downloads/direct/15229031?extension=pdf&ft=1446233398<=1446237008&user_id=286055097&uahk=YX+Qkn98vUupJ81oD/rg4gCHhBM,https://pt.scribd.com/doc/15229031/>, acesso em 30/10/15.

RODRIGUES, Thiago. A Infundável Guerra Americana: Brasil, EUA e o narcotráfico no continente. In: **São Paulo em Perspectiva**: São Paulo, n.16, vol.02, p.102-111, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v16n2/12116.pdf>>, acesso em 09/11/15.

_____. Drogas e Guerras. In: LABROUSSE, Alain. **Gepolítica das Drogas**. São Paulo: Desatino, p. 7-14, 2010.

_____. Narcotráfico e militarização: vício de guerra. **Contexto Internacional**, n. 34, p. 09-37, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v34n1/v34n1a01.pdf>>, acesso em 11/09/15.

_____. **Narcotráfico, uma guerra na guerra**. São Paulo: Desatino, 2a Edição, 2014.

_____. Tráfico, guerras e despenalização. In: **Le Monde Diplomatique Brasil**. Setembro de 2009, p.06-07. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=537>>, acesso em 09/09/2015.

RENNER, Michael. Security Redefined. In: The Worldwatch Institute. **The State of the World: Redefining Global Security**. New York and London: W. W. Norton and Company, 2005, p.03-19.

SAINT-PIERRE, Héctor L; DONADELLI, Laura M. El Involucramiento de Policía y Militares a Nivel Internacional:^[1]^[2]El Empleo de las Fuerzas Armadas en Asuntos Internos. In: MAIOHOLD, Günther; JOST, Stefan (eds.): **El Narcotráfico y su Combate**: Sus efectos sobre las relaciones internacionales. México: Konrad Adenauer Stiftung, 1ª Edição, p.59-92, 2014.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado Nº 221, de 2003**. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=36110&tp=1>>, acesso em 20/11/15.

SILVA, Luiza L. **A questão das drogas nas relações internacionais**: uma perspectiva brasileira. Brasília: FUNAG, 2013.

WAEVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie (Ed.) **On Security**. New York: Columbia University Press, 1995, p.46-86.

WOLFERS, Arnold. National Security as an Ambiguous Symbol, in: _____ (Ed.). **Discord and Collaboration**. Essays on International Politics: Baltimore, John Hopkins University Press, 1952, p. 147-165.